

UNIVERSITÉ DE NANCY
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LE GOUVERNEMENT DES JUGES DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE
DE DOCTEUR EN DROIT

*présentée et soutenue publiquement le 23 mars 1963, à 14 heures,
par*

Jean-Pierre COLIN

MEMBRES DU JURY :

Président : M. P.-M. GAUDEMET, *Professeur*
Assesseurs { MM. C. CHAUMONT, *Professeur*
F. LUCHAIRE, *Professeur*

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1966

LE GOUVERNEMENT
DES JUGES
DANS LES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE NANCY
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LE GOUVERNEMENT DES JUGES DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE
DE DOCTEUR EN DROIT

*présentée et soutenue publiquement le 23 mars 1963, à 14 heures,
par*

Jean-Pierre COLIN

MEMBRES DU JURY :

Président : M. P.-M. GAUDEMET, *Professeur*
Assesseurs { MM. C. CHAUMONT, *Professeur*
F. LUCHAIRE, *Professeur*

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1966



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

1) Les références des arrêts ou des avis rendus par la Cour de Justice sont rapportées de la manière suivante :
Recueil - I - 289.

Recueil (Recueil Officiel des arrêts de la Cour) - *I* (numéro du tome) - *289* (numéro de la page).

2) C.E.C.A. : Communauté Européenne du charbon et de l'acier.

C.E.E. : Communauté Economique Européenne.

C.E.E.A. : Communauté Européenne de l'énergie atomique.

C.R.D.T. : Convention relative aux dispositions transitoires (du Traité instituant la C.E.C.A.).

J.O. de la C.E.C.A. : Journal Officiel de la C.E.C.A. (jusqu'au 31-12-57).

J.O. des C.E. : Journal Officiel des Communautés Européennes (à partir du 1-1-58).

3) Les Rapports généraux annuels sur l'activité des Communautés présentés par la Haute Autorité de la C.E.C.A., la Commission de la C.E.E. et la Commission de la C.E.E.A. sont cités de la manière suivante :

X ^e rapport général de la	Haute Autorité de la C.E.C.A.
	Commission
	de la C.E.E. de la C.E.E.A.

Les numéros des Rapports renvoient respectivement aux années suivantes :

	Rapports de la Haute Autorité	Rapports des Commissions
1°	1952 - 1953	1958
2°	1953 - 1954	1958 - 1959
3°	1954 - 1955	1959 - 1960
4°	1955 - 1956	1960 - 1961
5°	1956 - 1957	1961 - 1962
6°	1957 - 1958	1962 - 1963
7°	1958 - 1959	1963 - 1964
8°	1959 - 1960	
9°	1960 - 1961	
10°	1961 - 1962	
11°	1962 - 1963	
12°	1963 - 1964	
13°	1964 - 1965	

INTRODUCTION GENERALE

« Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur » (1). Reprenant la distinction aristotélicienne des trois pouvoirs, Montesquieu fit de l'indépendance du pouvoir judiciaire la condition de la liberté du citoyen.

Dans le temps même où était publié l'*Esprit des lois*, cependant, les derniers règnes de l'ancien régime français étaient troublés par l'opposition systématique des Parlements à la Politique royale. Se proclamant les héritiers de la « curia regis », les Parlements entendaient que leur adhésion fût nécessaire à la perfection de la loi. Utilisant les ressources de la procédure de l'enregistrement et des remontrances, ils contribuaient à paralyser les projets de réforme du pouvoir politique.

Aussi lorsqu'en 1789, éclata la révolution française, la plus grande méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire était-elle ressentie en France. Au cours d'une séance de l'Assemblée Nationale, Robespierre s'écria : « Ce mot de jurisprudence des tribunaux, dans l'acception qu'il avait dans l'ancien régime, ne signifie plus rien dans le nouveau : il doit être effacé de notre langue. Dans un Etat qui a une constitution, une législation, la jurisprudence des tribunaux n'est autre chose que la loi ; alors il y a toujours identité de jurisprudence » (2).

Le conflit est classique. L'autorité politique, investie du pouvoir de décision prétend qu'aucun frein ne vienne entraver son action responsable. Le juge tend, au contraire, à arrêter le pouvoir : défenseur d'une certaine conception du droit ou de la liberté, il entend qu'aucune loi ne vienne la compromettre.

(1) Montesquieu, *l'Esprit des Lois*, livre XI, chapitre VI, « De la Constitution d'Angleterre ».

(2) Assemblée Nationale, séance du 18 novembre 1790 (in « *Archives Parlementaires de 1787 à 1860* ». Paris, P. Dupont, 1885, p. 516).

A ce conflit, les régimes constitutionnels apportent des solutions contradictoires. Certains, instaurant la confusion des pouvoirs, placent la fonction judiciaire dans la stricte dépendance d'une assemblée, d'un gouvernement ou d'un parti. D'autres, instaurant le régime parlementaire, reconnaissent une certaine indépendance à la fonction judiciaire. Ils en limitent, toutefois, les effets en conférant à la loi, expression de la volonté générale, une autorité sans conteste. D'autres, enfin, instituent à la fois la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Exécutif, législatif et judiciaire, placés sur un pied d'égalité, doivent exercer, chacun dans leur département, les pouvoirs qui leur sont conférés.

Ainsi, l'exercice de la fonction judiciaire varie-t-il avec le régime constitutionnel. Subordonnée dans les régimes de confusion, indépendante dans les régimes parlementaires, la fonction judiciaire est élevée au rang des autres pouvoirs constitutionnels dans les régimes de séparation.

LE GOUVERNEMENT DE LA CITE PAR LES JUGES

C'est dans les régimes politiques où prime le besoin d'équilibre que, le plus souvent, la fonction judiciaire est érigée en pouvoir séparé et indépendant. Ainsi, d'une manière très générale, les régimes fédéraux instituent-ils une stricte séparation des pouvoirs. Le pouvoir judiciaire y est investi d'une mission capitale : faire respecter le pacte fédéral ; maintenir le lien entre les Etats et garantir néanmoins leur autonomie.

La fonction judiciaire, les pouvoirs de contrôle de l'autorité judiciaire posent, dans un tel régime politique, de redoutables problèmes. En effet, des limites doivent-elles être assignées au contrôle judiciaire ? Si tel est le cas, le contrôle risque fort de perdre toute efficacité. En revanche, est-il possible d'investir l'autorité judiciaire d'un pouvoir de contrôle sans limite ? C'est alors la séparation des pouvoirs elle-même qui peut sembler compromise.

De ce conflit, de cette contradiction, l'histoire constitutionnelle américaine donne une frappante illustration. Elle montre les difficultés de l'instauration durable d'un véritable équilibre des pouvoirs constitutionnels.

L'autorité politique du juge américain est aussi ancienne qu'elle est apparemment déconcertante. Alexis de Tocqueville soulignait déjà que « les américains ont conservé au pouvoir judiciaire tous les caractères auxquels on a coutume de le reconnaître... (le renfermant) exactement dans le cercle où il a l'habitude de se mouvoir » (3).

Arbitre, le juge américain ne se prononce que s'il y a procès ; il

(3) A. de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, 1^{re} partie, chapitre vi, « Du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis et de son action sur la société politique ».

ne tranche que les questions particulières ; il doit toujours attendre d'être saisi. Mais Tocqueville ajoutait aussitôt : « le juge américain ressemble donc parfaitement aux magistrats des autres nations. Cependant, il est revêtu d'un immense pouvoir politique » (4). L'histoire constitutionnelle américaine confirme pleinement cette conclusion.

La Constitution américaine du 17 septembre 1787 institue la séparation des pouvoirs. En vertu de son article III, le Pouvoir judiciaire des Etats-Unis échoit à une Cour suprême et aux cours inférieures dont le Congrès ordonne l'établissement. La compétence dévolue à l'autorité judiciaire est très largement définie par la Constitution. Elle s'étend notamment à tous les différends dans lesquels les Etats-Unis sont partie, à tous ceux qui peuvent surgir entre deux ou plusieurs Etats fédérés, entre un Etat fédéré et des citoyens d'un autre Etat fédéré, entre des citoyens de différents Etats fédérés, etc. (5).

En revanche, la Constitution américaine ne confère pas expressément au pouvoir judiciaire le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements. Certes, voyant dans ce contrôle l'efficace garantie d'un régime fédéral, de nombreux délégués à la Convention de Philadelphie estimaient personnellement qu'il était souhaitable de l'instaurer. Mais, craignant d'aller trop avant sur la voie du fédéralisme et de provoquer l'échec du projet constitutionnel, ils se gardèrent de le faire, préférant laisser « la question ouverte » (6). Aussi, les conditions dans lesquelles devait s'exercer le contrôle judiciaire, et l'étendue de celui-ci, firent-ils l'objet de vifs débats jusqu'à la fin du XVIII^e siècle.

C'est un arrêt de la Cour Suprême qui, rendu en 1803, sous l'influence du Président de la Cour, le *Chief of Justice Marshall*, trancha définitivement la querelle (7). Il affirma la légitimité du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, par voie d'exception. La Cour Suprême des Etats-Unis était ainsi désormais investie d'un double pouvoir. Elle devait vérifier la conformité à la Constitution Fédérale des actes des autorités subordonnées des Etats fédérés, et s'opposer à l'exécution de lois ou règlements qui, adoptés dans les Etats fédérés, seraient contraires à la Constitution. Elle devait aussi contrôler la constitutionnalité des actes des pouvoirs législatifs et exécutifs fédéraux. Son pouvoir de contrôle ne s'exerçait plus alors sur des autorités subordonnées, mais sur des « autorités égales et coordonnées » (8), et c'est « cette solution hardie »

(4) A. de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, 1^{re} partie, chapitre vi « Du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis et de son action sur la société politique ».

(5) Cf. Constitution du 17 septembre 1787, Article III, Section II.

(6) Cf. *le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Edouard Lambert (M. Giard, Paris, 1921), p. 30.

(7) Arrêt *Marbury* contre *Madison*. Cette origine du contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements par le pouvoir judiciaire américain fut particulièrement mise en évidence par James Bradley Thayer (« The origine and the scope of american doctrine of constitutional Law », in « *Harvard Law Review* », 1893).

(8) Cf. E. Lambert, *le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, op. cit., p. 32.

qui a « imprimé sa physionomie originale à tout l'ensemble du droit public et privé américain » (8).

Jusque la fin du XIX^e siècle, le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et des règlements se cantonna dans de prudentes limites. Il restait un simple contrôle de compétence, « un examen de l'aptitude du législateur à traiter certains sujets, et non de l'exercice qu'il avait fait de cette aptitude » (9), « une mesure extrême, destinée à n'être employée que très rarement comme sauvegarde suprême contre une violation de texte constitutionnel si manifeste qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (9). C'est l'adoption du 14^e amendement à la Constitution, et surtout son interprétation par la Cour Suprême qui ouvrirent l'ère du « gouvernement des juges » (10).

Le 14^e amendement à la Constitution fédérale fut adopté en 1868, à l'issue de la guerre de sécession. Sa ratification par les Etats sécessionnistes fut l'une des conditions posées par le Congrès à la réadmission de ces Etats dans l'Union. Destiné à briser tous les efforts qui pourraient être tentés en vue de rétablir l'esclavage par les voies détournées de la lutte contre le vagabondage ou de la législation sur l'apprentissage, il prescrit notamment, dans sa première section : « ... Nul Etat ne fera ou n'exécutera de loi qui abrège les privilèges ou immunités des citoyens des Etats-Unis : et aucun Etat ne privera une personne de sa vie, liberté ou propriété sans procédure régulière de droit (due process of law) ; ni ne dénierà à une personne dans sa juridiction l'égale protection des lois ».

Le but politique visé par le 14^e amendement n'a pas toujours été atteint, loin de là (11). En revanche, par une interprétation audacieuse du 14^e amendement, le pouvoir judiciaire américain créa « l'instrument à quatre cordes » (12) qui allait lui permettre « d'exercer sur le législatif une tutelle de tous les instants » (12). L'exigence d'une « procédure régulière de droit », pour toute décision qui priverait une personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété, — le « due process of law » —

(9) E. Lambert, *le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, op. cit., p. 33.

(10) C'est en 1911 que parut, dans le *Political Science Quarterly*, une étude intitulée « Government by judiciary » (par L. B. Bondin). Dans un discours prononcé à Cooper Union, le 27 janvier 1914, le Président de la Cour Suprême de la Caroline du Nord, parlait à son tour de « Government by Judges ». C'est Edouard Lambert, qui, le premier en France, utilisa l'expression « le gouvernement des juges » pour qualifier le système constitutionnel américain. (Cf. E. Lambert, *le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, op. cit.).

(11) Les textes législatifs ordonnant la ségrégation furent ainsi validés par les Cours sous le prétexte qu'interdisant aussi bien aux blancs de se mêler aux noirs, qu'aux noirs de se mêler aux blancs, ils respectaient l'égale protection des lois, garantie aux deux races par le 14^e amendement (Cf. in *Harvard Law Review* (1927) l'article de Field « The Constitutionality of segregation ordinances ».) La Cour Suprême devait par la suite, réagir contre de telles interprétations.

(12) E. Lambert, *le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, op. cit., p. 51.

fut conçue comme autorisant les Cours à condamner celles des procédures qui ne leur paraîtraient pas légitimes. Les garanties données au citoyen contre la privation de sa liberté furent interprétées comme le protégeant aussi bien des contraintes physiques que de toute entrave au libre exercice de son activité économique. La propriété, elle aussi garantie, fut comprise dans le sens le plus large ; les Cours écartèrent non seulement l'expropriation, mais aussi toutes les limitations apportées à la fortune en voie de réalisation. Enfin, l'interdiction faite aux Etats d'« affaiblir par une loi la force des contrats » (13) fut interprétée comme devant écarter toute ingérence législative dans le jeu des conventions.

C'est ainsi, par une réaction contre les lois économiques et sociales nouvelles, que le pouvoir judiciaire américain, et spécialement la Cour suprême, exercèrent leur « gouvernement ». Deux grandes séries de conflits illustrèrent tout particulièrement cette politique judiciaire.

Au début du ^{xx}e siècle, la Cour s'opposa vigoureusement aux lois sociales et aux conditions nouvelles faites au syndicalisme ouvrier. Elle condamna aussi bien les tentatives visant à promouvoir une politique de contrat collectif de travail que la fixation, par le législateur, des conditions du travail ou des minima de salaires. En face de vaines tentatives de réaction législative, et pendant de longues années, la Cour assura efficacement la défense du patronat (14).

Après la crise économique de 1929, la Cour s'opposa aux interventions économiques, décidées par le Président F.D. Roosevelt et le Congrès dans le cadre du « New-Deal ». Ce nouveau conflit atteint, en 1936-1937 (15), un point culminant. C'est alors qu'apparut plus clairement que jamais le rôle politique du juge. Les critiques les plus vives furent adressées à la jurisprudence de la Cour, dans laquelle l'opinion vit, plus que le triomphe du droit, l'expression pratique et efficace d'une politique de conservatisme économique et social. Les attaques les plus violentes furent menées contre un procédé de gouvernement jugé « hypocrite » (16), masquant « l'exercice d'un pouvoir politique véritable, irresponsable et occulte, sous le couvert d'une sereine et objective application de la loi » (16).

Le pouvoir judiciaire était allé trop loin, cette fois, menaçant les principes mêmes de la démocratie américaine. Sous la pression de l'opinion publique, sous la menace d'une réforme constitutionnelle, la Cour accepta finalement des mesures économiques et sociales qu'elle avait auparavant condamnées. « Ce revirement immédiat, écrit M. Pinto (17),

(13) Qui, elle, résulte non du 14^e amendement, mais de la Constitution de 1787 (article 1^{er}, section 10, paragraphe 1).

(14) Cf. E. Lambert et H. C. Brown, *la Lutte judiciaire du capital et du travail organisés aux Etats-Unis*. (Paris, M. Giard, 1924.)

(15) Cf. *La Cour Suprême et le New Deal*, 1935-1937, par R. Pinto. (Sirey, 1938.)

(16) Cf. R. Pinto, *la Fin du gouvernement des juges*. (Revue du droit public, 1950, p. 838.)

(17) Cf. R. Pinto, *la Fin du gouvernement des juges*. (Revue du droit public, 1950, p. 838.)

révéla aux yeux de tous le caractère politique de l'intervention judiciaire ». Bientôt, d'ailleurs, de nouveaux juges furent nommés par le Président Roosevelt, tous favorables à la politique du New-Deal.

Aux yeux de beaucoup d'observateurs, la crise se terminant ainsi par la défaite du pouvoir judiciaire, a mis un terme à une page de l'histoire des Etats-Unis : le gouvernement des juges appartient au passé (18). Il ne faut pas entendre par là que le pouvoir judiciaire a perdu toute importance politique. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, dans la lutte menée par le pouvoir fédéral contre l'application de mesures de ségrégation raciale dans certains Etats fédérés, la Cour Suprême joue un rôle décisif (19). En revanche, l'opposition déterminée des juges américains à un courant politique majoritaire semble désormais bien improbable. Après les conflits et les crises qui marquèrent la première partie de ce siècle, avec l'avènement d'une politique économique et sociale plus audacieuse, un nouvel équilibre des pouvoirs s'est peut être instauré durablement. La cour reste la gardienne des libertés individuelles (20), mais c'est au suffrage populaire qu'il revient d'orienter le gouvernement de la Nation.

L'histoire constitutionnelle américaine illustre le conflit qui peut surgir entre le juge et l'autorité politique. Mais ce n'est pas seulement aux Etats-Unis ou, d'une manière générale, dans les régimes fédéraux (21) que le contrôle judiciaire peut apparaître chargé de signification politique.

C'est ainsi qu'en France même, alors que tout contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois était constitutionnellement et traditionnellement banni (22), la doctrine a parfois évoqué le gouvernement des juges. Le rôle du Conseil d'Etat, notamment, fut comparé à celui de la Cour suprême américaine. Le Conseil d'Etat, en effet, loin de se borner à la

(18) Cf. R. Pinto, *la Fin du gouvernement des juges*. (Revue du droit public, 1950, p. 633-957.)

(19) Cf. C. Cadoux, *la Cour Suprême et le problème noir aux Etats-Unis*. (Lyon, Bosc, 1957.)

(20) Notamment en contrôlant l'exercice du pouvoir de police. Les mérites de ce contrôle ont été particulièrement mis en lumière par Jacques Lambert : *Histoire constitutionnelle de l'Union Américaine, II*, chapitre vi « Le gouvernement des juges et le pouvoir de police ». (Paris, Sirey, 1937.)

(21) L'exemple américain, pour être le plus caractéristique, n'est pas unique. La plupart des régimes fédéraux, en Occident tout au moins, disposent d'une cour fédérale investie de pouvoirs de contrôle très importants. Ainsi en va-t-il, par exemple, dans la République Fédérale allemande. (Cf. *la Justice constitutionnelle dans la République Fédérale Allemande*, G. Pate, thèse dactyl. Nancy, 1955.)

(22) La Constitution du 4 octobre 1958, instituant un contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois, n'a pas, à cet égard, modifié la situation du pouvoir judiciaire, Cour de Cassation et Conseil d'Etat. Cf. Georges Berlia, *la France et le gouvernement des juges*, in *Annales du Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice*, tome VII, la Justice, p. 140-141 (P.U.F., Paris 1961). M. Duverger a cependant soutenu la thèse contraire. Cf. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Thémis, 1960), p. 651.

lettre du texte écrit, introduit dans sa jurisprudence des principes généraux du droit qu'il définit lui-même : « le Conseil, écrit le Président Letourneur, ne se borne plus à faire état de règles générales, susceptibles d'être rattachées au moins indirectement à un texte écrit ; il se fonde maintenant sur des règles qui ne peuvent trouver en lui un support, si léger soit-il. Le Conseil d'Etat aboutit même aujourd'hui à une véritable généralisation du système, en ce sens qu'il recherche si, à défaut de loi écrite, il n'existe pas un principe permettant d'accueillir les prétentions du pourvoi dont il est saisi » (23).

Le Conseil d'Etat est-il alors « un juge qui gouverne ? » (24). M. Rivero ne craint pas de l'affirmer. Ce qui caractérise le gouvernement des juges, écrit-il, « C'est, en opposition avec la formule continentale du règne de la loi, l'effort du juge pour affirmer l'existence d'un corps de principes, indépendamment de toute règle écrite, qui constitue en quelque sorte, la philosophie politique de la Nation et dont, se disant le gardien, il s'institue en fait le créateur puisque c'est lui qui, en leur donnant une sanction, les fait passer dans le Droit positif » (24). « Or, ajoute M. Rivero, dans ce rôle de gardien des principes, le Conseil d'Etat peut sans paradoxe, se comparer à la Cour Suprême des Etats-Unis. Comme elle, il tend, depuis quelques années surtout, à soumettre l'ensemble de la vie publique française à une éthique dont il définit les éléments en dehors de tout texte écrit. Comme elle, d'autre part, encore qu'avec une beaucoup moins grande liberté d'allure, il tend à subordonner la loi elle-même à l'empire de cette éthique » (24).

Il est aujourd'hui possible d'ajouter que, comme aux Etats-Unis la Cour Suprême, le Conseil d'Etat Français peut entrer en conflit avec le pouvoir exécutif. Hypothèse exceptionnelle, tant la prudence de la Haute Juridiction est grande, mais qui s'est récemment rencontrée. Dans un arrêt du 19 octobre 1962, sur le recours d'A. Canal, le Conseil d'Etat a annulé la création par voie d'ordonnance d'une cour militaire de justice. Affirmant que les ordonnances prises en vertu de la loi d'habilitation du 13 avril 1962 avaient un caractère administratif et étaient susceptibles du contrôle juridictionnel, le Conseil a estimé, en effet, que la juridiction spéciale créée le 1^{er} juin 1962 apportait aux principes généraux du droit pénal « en ce qui concerne notamment la procédure qui y est prévue et l'exclusion de toute voie de recours », des atteintes dont l'importance et la gravité ne se justifiaient pas. Si la loi d'habilitation autorisait le Président de la République à créer une juridiction spéciale, « l'organisation et le fonctionnement d'une telle juridiction ne pouvaient légalement porter atteinte aux droits et garanties essentielles de la défense que dans la mesure où, compte tenu des circonstances de l'époque, il était indispensable de le faire pour assurer (le maintien de

(23) M. Letourneur, *les Principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*. (Etudes et Documents du Conseil d'Etat, n° 5, 1951, p. 22.)

(24) M. Rivero, *le Conseil d'Etat, un juge qui gouverne ?* (Cf. Chronique VI in *Dalloz* 1951, doctrine, p. 6.)

l'ordre) ». Le Conseil a estimé que tel n'était pas le cas. Aussitôt l'arrêt rendu, le conflit entre le Pouvoir exécutif et le Conseil éclatait : le 20 octobre, le cabinet du premier Ministre publiait un communiqué où il était dit, en particulier : « Le gouvernement tient au moins pour anormale la jurisprudence qu'une telle décision tendrait à instaurer et qui substituerait l'appréciation du juge administratif aux droits des autorités constitutionnelles issues du suffrage dans un domaine qui touche à leur responsabilité fondamentale et à l'existence même de la Nation. Le gouvernement, responsable de l'ordre public, de la défense des institutions républicaines et de la sécurité des citoyens, considère que de telles décisions constitueraient nécessairement un encouragement à la subversion et aux attentats... » (25).

L'opposition entre le juge et le pouvoir politique n'a jamais été aussi totale. Le premier place la sauvegarde des principes généraux du droit au-dessus des contingences politiques, et d'autant plus volontiers que sont mis en question les droits de la personne. Le second met en avant les exigences de sa politique, avec d'autant plus de virulence qu'est en cause la sécurité publique.

Toutefois, à la différence du régime constitutionnel américain, le régime français place la loi au-dessus du juge. Aussi est-il alors juridiquement possible au pouvoir exécutif, si les conditions politiques en sont réunies, d'obtenir du législateur le vote d'un texte qui, définitivement, tranche en sa faveur le conflit qui l'opposait au juge. C'est ainsi qu'a été rétroactivement légalisée la cour militaire de justice dont le Conseil avait affirmé l'illégalité (26).

Ainsi en va-t-il dans tout système politique qui réserve au pouvoir judiciaire une certaine indépendance. Si le juge s'en tient à la lettre du texte écrit qu'il doit appliquer, il risque d'exercer un contrôle inefficace. S'il interprète le texte et surtout s'il cherche à dégager au-dessus des lois, un corps de principes et de règles indépendant de toute disposition écrite, le juge risque d'entrer en conflit avec les autres pouvoirs institués. Où commence le gouvernement des juges ? Il ne nous semble pas que la simple affirmation jurisprudentielle de règles abstraites et non écrites permette d'affirmer que le juge gouverne. Dans l'interprétation des lois, le juge est nécessairement conduit à éclairer ce qui a besoin de l'être par quelques principes généraux, plus ou moins communément acceptés. En revanche, lorsque le juge prétend imposer au pouvoir exécutif, au législateur, le respect des règles qu'il a lui-même créées, il participe réellement au « gouvernement » de la cité. Alors, en effet, régissant une part de l'activité publique dans l'Etat, le juge exerce le pouvoir poli-

(25) Cf. Egalement le communiqué du Conseil des Ministres relatif à cet arrêt du Conseil d'Etat (voir *l'Année politique*, 1962, p. 685) et les propos tenus par le Garde des Sceaux à cette occasion (propos rapportés par M. Roland Drago in « La réforme du Conseil d'Etat », *Actualité juridique, droit administratif*, 1963, p. 532).

(26) Cf. l'article 51 de la loi du 15-1-63 portant création d'une Cour de Sécurité de l'Etat, qui entérine l'institution de la Cour militaire de Justice et les jugements qu'elle a prononcés, et « annule » en quelque sorte l'arrêt du Conseil d'Etat.

tique. Reste-t-il, pour autant, sur le plan des « principes » ? En réalité, lorsqu'il agit ainsi, c'est une politique d'ensemble qu'entend faire triompher le juge, qu'elle se traduise sur le plan de la politique générale ou sur le plan économique et social. Mais alors, nous l'avons vu, le juge peut entrer en conflit avec les autres pouvoirs : il dépend de la structure constitutionnelle des régimes politiques de lui donner ou non les armes permettant de l'emporter sur le plan juridique. Le triomphe durable d'un principe, d'une règle, d'une politique n'est, de toute manière, assuré que si ceux-ci expriment les exigences de la Société (27).

De semblables problèmes se posent-ils dans les Communautés européennes ? Le Cour de Justice est la gardienne des Traités instituant les Communautés : à ce titre, elle est investie des pouvoirs de contrôle propres à faire respecter la répartition nouvelle des compétences entre les Etats membres et les Communautés ; elle est garante de l'équilibre, des pouvoirs institués par les traités. Mais le rôle véritable de la Cour dépend précisément des rapports créés entre les pouvoirs communautaires. La place du pouvoir judiciaire, nous le savons, est variable suivant les régimes constitutionnels.

Or les Communautés Européennes ne sont pas seulement le fruit de la réflexion de quelques-uns. Elles sont le premier aboutissement d'une évolution historique assez longue. De plus, elles n'ont pas été créées *ex nihilo*. Certains échecs antérieurs expliquent ainsi, pour une part, beaucoup de dispositions des Traités instituant les Communautés de Rome.

Aussi, seule une étude historique de l'intégration européenne peut-elle permettre de voir progressivement apparaître les pouvoirs nouveaux, leurs rapports, et enfin la place de la Cour dans cet ensemble institutionnel.

L'APPARITION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

La création d'une Union politique ou économique entre les Etats européens n'a pas été proposée, pour la première fois, en notre siècle. Du « grand dessein » (28) de Sully au « Projet de Paix perpétuelle entre tous les peuples de l'Europe » de l'Abbé de Saint Pierre, repris par

(27) Le Commissaire du Gouvernement Gazier écrivait dans ses conclusions sous l'arrêt Dehaene (Conseil d'Etat, 7 juillet 1950). « La solution que nous vous proposons n'est qu'une solution d'attente. Quelle que soit d'ailleurs celle à laquelle vous vous arrêterez, votre décision prêterà à critique. Mais vous porterez les erreurs des autres. Lorsque dans un Etat l'autorité constituante est volontairement équivoque, l'autorité législative systématiquement défailante, l'autorité gouvernementale perpétuellement hésitante, ce n'est pas le juge à lui seul qui peut redresser la situation. »

(28) 1638.

Jean-Jacques Rousseau (29), en passant par l'« Essai sur une paix européenne organisée » de William Penn (30), l'unité européenne a souvent été désirée, avant même que tous les grands Etats européens modernes se soient constitués. Dans les faits, cependant, rien ne vint couronner ces efforts. Les Etats ont pratiqué tour à tour une politique de domination ou d'équilibre, mais n'ont jamais conclu entre eux que de provisoires alliances. C'est ainsi qu'au XIX^e siècle, le « concert européen » ne put, à aucun titre, être considéré comme l'ébauche d'une Union entre les Etats d'Europe. Permettant aux principales puissances européennes de régler pacifiquement les problèmes internationaux les plus graves par la voie de conversations directes, le concert européen traduisait seulement la prédominance des grands Etats européens dans le monde de cette époque. Il préfigurait les mécanismes de sauvegarde de la paix qui, aujourd'hui, fonctionnent dans le cadre des Nations Unies.

Avec plus de force, la nécessité d'une Union européenne s'imposa à beaucoup d'esprits, à l'issue de la première guerre mondiale. Dans la lutte qui les avait opposés, les Etats européens s'étaient, en effet, considérablement affaiblis. La guerre avait, en outre, révélé la puissance des Etats-Unis d'Amérique du Nord ; elle avait permis à l'Union Soviétique de se constituer. L'Europe unie pouvait encore être une puissance dominante dans le monde ; divisés, les Etats européens risquaient d'être relégués au second plan. L'Union des Etats européens apparaissait ainsi comme la condition primordiale de la sauvegarde durable de la paix. C'est dans ce climat politique qu'à de nombreuses initiatives privées (31) répondit, pour la première fois, un projet d'union européenne présenté par un gouvernement.

Le 7 septembre 1929, le délégué français à la dixième assemblée générale de la Société des Nations, Aristide Briand proposa aux Etats européens de s'engager sur la voie de l'union. A. Briand préconisait la création d'un lien fédéral entre les Etats, aussi bien dans le domaine politique que dans le domaine économique. Selon lui, ce lien devait d'abord être créé sur le plan économique. La souveraineté des Etats serait ainsi maintenue, au moins dans une première étape.

D'emblée, l'écho recueilli par la proposition française permit de distinguer deux conceptions opposées de l'Union Européenne. Au nom de l'Allemagne, Stresemann approuva sans réserve la proposition

(29) 1713 et 1761.

(30) 1693.

(31) Soulignons, en particulier, le rôle du « mouvement pan-européen », créé en 1922 par le Comte Koudenhove Kalergi, en vue de l'organisation d'une Union pan-européenne par tous ceux qui « désirent voir la réalisation des Etats-Unis d'Europe » (cf. à ce sujet, Koudenhove Kalergi, *Pan-Europa*, 1923). Dans un autre ordre d'idées, un « groupement international pour l'Union économique et douanière européenne » fut fondé à Paris, le 28 janvier 1927. Bien d'autres initiatives encore furent prises jusqu'en 1939, en vue de relancer l'idée européenne et d'empêcher la deuxième guerre mondiale (cf. O. Philip, *le Problème de l'Union Européenne*, éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1950, p. 142-151).

d'A. Briand. Il insista sur la nécessité de créer une union étroite entre les Etats. Le délégué britannique Henderson, au contraire, mit l'accent sur la liberté du commerce et le libre échange, exprimant des réserves sur une union plus étroite des Etats.

En dépit de ces divergences, les gouvernements européens intéressés (32), demandèrent à Briand de rédiger, au nom du gouvernement français, un memorandum proposant des solutions pratiques pour la réalisation d'une union européenne. Ce dernier fut publié le 1^{er} mai 1930 et fit l'objet de réponses nuancées de la part des autres gouvernements. Néanmoins, aucun ne refusa de s'associer à l'initiative du gouvernement français ; tous se déclarèrent favorables au principe d'une union européenne. Une « Commission d'études pour une union européenne » fut créée par la 11^e assemblée générale de la Société des Nations. Elle se réunit pour la première fois, le 17 septembre 1931, élisant son Président, A. Briand (33).

Le 15 septembre 1932, cependant, la « Commission d'études pour une union européenne » tenait sa sixième et dernière session, sans avoir réussi dans sa tâche. La majorité des gouvernements rejetait les propositions (34) de la France, de l'Italie et de quelques pays danubiens et balkaniques, consacrant l'échec du projet d'A. Briand (35). Politiques, économiques, nombreuses sont les raisons de cet échec. Les réserves, sinon l'hostilité britanniques, la crise intérieure allemande furent directement à son origine ; mais, de manière plus générale, « l'une... des plus importantes causes de cet échec du projet de fédération européenne est un fait psychologique qui résidait dans le principe sacro-saint de l'indépendance nationale... » (36).

L'échec des projets d'Aristide Briand fut rapidement suivi par un nouvel affrontement des Etats européens. Le second conflit mondial opposant, comme le premier, une partie de l'Europe à l'autre, bouleversa à nouveau l'équilibre du monde. A l'issue de la guerre, les Etats européens avaient perdu leurs positions dominantes : les uns se tournaient vers l'Ouest, mettant dans l'aide américaine leurs espoirs de redressement économique ; les autres se trouvaient désormais placés dans la mouvance soviétique. Aussi, est-ce en termes nouveaux que fut

(32) C'est-à-dire les gouvernements européens membres de la S.D.N.

(33) Sir Eric Drummond, secrétaire général de la Société des Nations fut nommé secrétaire de la Commission.

(34) Ces propositions avaient été adoptées, en principe, à la conférence préparatoire, tenue à Stresa le 10 septembre 1932. Elles consistaient notamment dans la création d'un fonds commun de normalisation monétaire géré par la Banque des règlements internationaux afin de faciliter le paiement des dettes intergouvernementales, la création d'un fonds commun pour la revalorisation des céréales, et l'application effective de la convention portant création d'un « Institut international de crédit hypothécaire agricole ». Modestes propositions, on le voit, encore assez éloignées de l'union fédérale !

(35) A. Briand était mort le 7 mars 1932.

(36) O. Philip, *op. cit.*, p. 166.

alors reposé le vieux problème de l'unité européenne. Les Etats d'Europe occidentale virent dans leur alliance un rempart contre l'expansion soviétique. Ils virent dans leur union la sauvegarde de leur autonomie entre les deux grands blocs antagonistes, Etat-Unis et Union Soviétique.

Comme après la première guerre mondiale, de multiples initiatives furent prises en faveur de l'Unité (37). Toutes ces initiatives se rencontrèrent pour une manifestation d'une grande ampleur, le Congrès de la Haye. Du 7 au 10 mai 1948, plus de mille délégués furent réunis sous la présidence d'honneur de Winston Churchill. A l'exception des partis communistes, les principaux partis politiques des Etats d'Europe occidentale se trouvaient associés aux travaux du Congrès.

Le congrès se prononça pour la réunion d'une assemblée parlementaire européenne dont le rôle serait de conseiller les gouvernements sur la manière de procéder à l'unification européenne (38). Il détermina les grands principes qui devaient permettre une Union économique entre les Etats d'Europe occidentale. Il proposa la création d'une Cour Suprême, chargée de faire respecter par les Etats une Déclaration des Droits de l'Homme.

Au-delà de l'accord qui s'était fait sur de telles propositions, le Congrès fut, cependant, pour deux courants opposés, l'occasion d'un premier affrontement. Les « Unionistes », et particulièrement les délégations britanniques, se refusaient à créer de nouvelles institutions et à limiter la souveraineté des Etats. Ils voulaient seulement développer la coopération entre les Etats européens. Les autres, parmi lesquels la majorité des délégations continentales, voulaient aller plus loin, créer des institutions communes qui seraient le prélude à une Fédération européenne. Cette opposition fondamentale n'allait pas cesser de sitôt. Elle a dominé la politique étrangère des Etats européens pendant toute la décennie qui suivit. Au cours de ces années, l'Unité européenne fit, en effet des progrès décisifs, mais sur deux plans différents.

Entre tous les Etats de l'Europe occidentale, la coopération est devenue toujours plus étroite. L'organisation Européenne de Coopération Economique (39), créée en 1947 permit aux Etats intéressés d'augmenter considérablement leurs échanges. Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, son assemblée et son comité des ministres, sont les lieux d'une discussion et d'une consultation permanentes. La reconnaissance par huit Etats de

(37) Citons notamment la « Ligue européenne de coopération économique », fondée en Belgique par M. Van Zeeland (1946) ; l'« United Europe Movement », fondé à Londres, sous l'impulsion de M. Winston Churchill (1947) ; le « Conseil français pour l'Europe Unie », créé en France (1947) ; l'« Union européenne des Fédéralistes », créée à Montreux et regroupant elle-même plus de 50 mouvements (1947) ; le « Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe » (1948) ; le « Mouvement Européen », créé à Bruxelles (1949).

(38) Le Congrès écarta, cependant, la proposition qui, présentée par M. P. Reynaud, visait à faire élire au suffrage universel, une assemblée constituante européenne.

(39) Devenue l'organisation de Coopération et de Développement économique (O.C.D.E.) le 14 décembre 1960.

la juridiction obligatoire de la Cour Européenne des droits de l'homme a, enfin, permis, le 18 septembre 1959, la constitution de la nouvelle juridiction.

Certains Etats ont, néanmoins, estimé insuffisante cette coopération. Sans se séparer de leurs partenaires, dès 1950, ils s'engagèrent sur la voie d'une union plus poussée, mettant en marche le processus de « l'intégration européenne ». Dans une première étape, ils firent porter leurs efforts sur un triple plan économique, militaire et politique. Refusant de ratifier l'un des projets qui lui était soumis, le Parlement français mit un terme à l'audacieuse construction. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier survit, cependant, à cet échec. Elle sert d'exemple à de nouvelles communautés qui, dans une seconde étape, furent créées entre les six Etats, sur un plan essentiellement économique.

LA PREMIÈRE ÉTAPE

Le 9 mai 1950, à l'issue d'un long conseil des ministres du gouvernement français, le ministre des Affaires étrangères, Robert Schuman, tint une conférence de presse au cours de laquelle il fit sa célèbre proposition : « ... le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée... Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe... ».

La déclaration du Président Schuman eut un grand retentissement. Le 3 juin 1950, les gouvernements français, allemand, italien, belge, néerlandais et luxembourgeois faisaient officiellement connaître « qu'ils se (donnaient) pour objectif immédiat la mise en commun des productions de charbon et d'acier et, à cette fin, l'institution d'une haute autorité nouvelle dont les décisions (lieraient) les six gouvernements » Dès le 20 juin 1950, des négociations s'ouvraient à Paris, en vue de l'établissement d'un traité instituant une communauté du charbon et de l'acier. Du même coup, les « frontières » de la nouvelle entreprise se dessinaient : hostile à la création de toute autorité supérieure aux Etats, le gouvernement britannique refusa de participer aux négociations.

Entre les six Etats, résolus à tenter une expérience d'intégration, et les autres Etats de l'Europe occidentale, le fossé devait se creuser encore au cours des années suivantes. Un mois à peine s'était écoulé depuis la déclaration du Président Schuman lorsque les hostilités s'engagèrent en Corée. Aussitôt, les Etats-Unis décidèrent de réarmer l'Allemagne Occidentale (40). Ce fut l'occasion d'une nouvelle initiative du gouvernement

(40) A vrai dire le problème avait été posé avant même le déclenchement des hostilités. La guerre n'éclata, en effet, qu'au cours du mois de juin 1950, alors que

français. Espérant, en effet, éviter les inconvénients politiques du réarmement allemand, il proposa la création d'une armée européenne. Le 15 février 1951, des négociations étaient engagées en ce sens, entre les six Etats qui avaient accepté le Plan Schuman et seulement entre eux (41).

Devant la création d'une communauté économique, devant l'établissement d'une armée commune, beaucoup d'hommes politiques estimèrent alors qu'il n'était plus possible de reculer devant l'échéance politique : à leurs yeux, l'unification européenne devait se poursuivre sans attendre sur le plan politique. L'armée européenne n'avait de signification que si elle était l'armée d'une Europe politiquement unifiée. Cette conception l'emporta et, le 9 septembre 1952, le Conseil de Ministres des Six, réuni à Luxembourg, décida de proposer à l'assemblée commune, créée l'année précédente dans le cadre de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la tâche d'élaborer un projet de statut d'une communauté politique européenne. Le 15 septembre 1952, l'assemblée accepta, et, se transformant en « assemblée ad hoc », commença ses travaux.

Les six Etats de l'Europe occidentale tentaient ainsi une triple expérience, sur le plan économique, militaire et politique. Trois projets de traité, instituant respectivement la C.E.C.A., la C.E.D., la Communauté européenne, furent rédigés.

1° *Le traité instituant la C.E.C.A.*

Les négociateurs du traité instituant la C.E.C.A. eurent à définir les conditions auxquelles allait être soumise la création du marché commun du charbon et de l'acier : contrôle des prix, contrôle des ententes, clauses de sauvegarde, etc. Un autre problème se posait à eux, cependant. La déclaration du Président Schuman avait laissé dans l'ombre la question des institutions, ou plutôt elle s'était bornée à mentionner, à l'exclusion de tout autre organe, une Haute Autorité commune. Celle-ci « ... chargée du fonctionnement de tout le régime » (42) devait être composée « de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements » (42). La Haute Autorité serait « une sorte de magistrature économique chargée de veiller au respect d'une règle

dans un discours prononcé à New-York le 7 mai 1950, le général américain Clay avait préconisé le réarmement de l'Allemagne. Le 22 août, le secrétaire d'Etat M. Dean Acheson soulignait toutefois l'importance que prenait, aux yeux du gouvernement des Etats-Unis, et en raison de la guerre de Corée, le réarmement allemand.

(41) Au départ, seuls 5 Etats participèrent à la Conférence réunie à Paris, le 15 février 1951 (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg). Les Pays-Bas n'y participèrent qu'à titre d'observateurs, en même temps que les Etats-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège, et le Royaume-Uni. Très vite cependant, la délégation hollandaise aligna sa position sur celle de ses partenaires du Plan Schuman. Les Pays-Bas seront finalement les premiers à ratifier le traité instituant la C.E.D. (les 23 juillet 1953 et 20 janvier 1954).

(42) Déclaration du 9 mai 1950.

du jeu » (43). Elle aurait pour mission d'assurer l'établissement, puis le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier. Son indépendance, notamment par rapport aux gouvernements nationaux, serait la garantie de l'accomplissement de cette mission superétatique.

Ainsi présentée, l'institution n'en était pas moins l'objet de vives critiques jusque chez les partisans du Plan proposé par le Président Schuman. La Haute Autorité semblait rester « dans une solitude inquiétante » (44) et, pour beaucoup, « son indépendance était en quelque sorte une solution désespérée » (44). N'était-ce pas faute de pouvoir organiser un véritable gouvernement fédéral que les promoteurs du marché commun du charbon et de l'acier recouraient à l'institution d'un organe « indépendant » des gouvernements nationaux ? La Haute Autorité agirait-elle sans contrôle, et particulièrement sans contrôle politique, devenant l'idéal instrument de la technocratie ? Si toutefois, la déclaration du Président Schuman restait à cet égard dans le doute (45), c'était volontairement. Sans écarter la création d'autres institutions, tout au contraire, elle en laissait le soin aux négociateurs du traité. Tel fut bien le cas.

Il fut, en premier lieu, décidé de créer une Assemblée Parlementaire (46) devant laquelle la Haute Autorité serait collectivement responsable. Les six Etats intéressés connaissaient tous, en effet, le régime parlementaire. Ce fut tout naturellement dans un cadre parlementaire qu'ils envisagèrent d'organiser la responsabilité politique de l'exécutif communautaire. L'assemblée serait « composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté » (47), mais au moins dans une phase transitoire, elle ne serait pas élue au suffrage universel. Elle serait formée de délégués désignés par les Parlements nationaux de chacun des six Etats. De plus, redoutant les inconvénients d'un régime conventionnel, les négociateurs n'investirent l'assemblée que de pouvoirs assez restreints. N'exerçant aucun pouvoir législatif, celle-ci pourrait seulement être consultée ; disposant du pouvoir de censurer la Haute Autorité, elle ne pourrait le faire que dans de strictes conditions (48).

(43) P. Reuter, la C.E.C.A., librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1953, p. 52.

(44) P. Reuter, la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 51.

(45) On peut y lire notamment : « (les décisions de la Haute Autorité) seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours contre les décisions de la Haute Autorité... ».

(46) Selon M. P. Reuter, il semble que ce soit un comité interministériel du gouvernement français qui, le 12 juin 1950, en ait retenu l'idée, donnant en ce sens les directives appropriées aux négociateurs français (P. Reuter, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 46).

(47) Article 20 du Traité instituant la C.E.C.A.

(48) L'Assemblée ne peut être saisie d'une motion de censure que sur le rapport annuel qui lui est soumis par la Haute Autorité. La motion n'est adoptée que si elle réunit la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés et la majorité des membres composant l'assemblée (article 24 du Traité instituant la C.E.C.A.).

Il fut décidé, en second lieu, d'institutionnaliser le rôle qui devait revenir aux gouvernements dans le fonctionnement de la Communauté (49). Aucun des six Etats ne contesta le rôle important qui devait revenir aux gouvernements nationaux, mais de nombreuses discussions furent nécessaires pour que soit déterminée la forme institutionnelle de leur intervention. Un Conseil spécial de Ministres fut finalement créé qui, sans faire double emploi avec la Haute Autorité, sans constituer, en principe, un deuxième degré du pouvoir exécutif, exercerait « ses attributions dans les cas prévus et de la manière indiquée (par le Traité), notamment en vue d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays » (50). En réalité, le Conseil fut investi, dans les cas les plus importants, d'un véritable pouvoir de décision (51).

En dépit de la responsabilité politique de la Haute Autorité, en dépit de la création du Conseil, il apparut enfin nécessaire de garantir les Etats membres de la Communauté contre d'éventuels empiètements sur leurs compétences réservées. Initialement envisagée, la possibilité d'une deuxième lecture devant la Haute Autorité fut jugée très insuffisante. L'institution d'un contrôle judiciaire des actes de la Haute Autorité sembla, au contraire, pouvoir assurer cette garantie. Cependant, alors que certains négociateurs préconisaient l'institution d'une Cour de Justice de la Communauté (52), d'autres proposaient d'en ajourner la création en se bornant dans l'immédiat à prévoir une procédure d'arbitrage. La première conception l'emporta sans de très longs débats. Il fut décidé l'institution d'une Cour qui assurerait « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du... traité et des règlements d'exécution » (53). La Cour serait composée de sept juges « nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence » (54). Toutes les garanties nécessaires à l'indépendance (55) et à la stabilité (56) d'un organe juridictionnel furent prévues, notam-

(49) La question fut abordée par les représentants du Benelux, lors de la deuxième séance du travail de la Conférence de Paris, le 22 juin 1950.

(50) Article 26 du Traité instituant la C.E.C.A.

(51) Tel est le cas notamment lorsque la Haute Autorité ne peut arrêter une décision que sur avis conforme du Conseil.

(52) Selon M. P. Reuter, il fut, pour la première fois, question de la Cour de Justice au cours du mois de juillet 1950. (Cf. P. Reuter, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 48.)

(53) Article 31 du Traité instituant la C.E.C.A.

(54) Article 32 du traité instituant la C.E.C.A.

(55) Ainsi, par exemple, l'article 2 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice dispose-t-il que : « Tout juge doit, avant d'entrer en fonctions, en séance publique, faire serment d'exercer ses fonctions en pleine impartialité et en toute conscience et de ne rien divulguer du secret des délibérations. »

(56) L'article 32 du Traité prévoit notamment un renouvellement partiel de la Cour, tous les trois ans, portant alternativement sur trois et sur quatre membres.

ment par un Protocole sur le statut de la Cour de Justice, annexé au Traité.

Telles étaient les institutions dont la mise en place fut effectuée après que le Traité instituant la C.E.C.A., signé le 18 mars 1951, eût été ratifié par tous les Etats signataires (57).

2° *Le Traité instituant la Communauté Européenne de Défense.*

Réunis à Paris, le 15 février 1951, en vue de l'élaboration du projet de traité instituant la C.E.D., les représentants des six Etats se mirent d'accord sur un appareil institutionnel calqué sur celui de la C.E.C.A.

Homologue de la Haute Autorité, le Commissariat serait investi des compétences exécutives. Il serait composé, lui aussi, de personnalités indépendantes, choisies « en raison de leur compétence générale » (58).

Comme dans la C.E.C.A., un Conseil, où siègeraient les représentants des Etats membres, aurait pour mission « d'harmoniser l'action du Commissariat et la politique des gouvernements des Etats membres » (59).

Le projet de Traité instituant la C.E.D. prévoyait enfin la création de deux institutions communes à la C.E.D. et à la C.E.C.A. :

— L'Assemblée, devant laquelle le Commissariat serait politiquement responsable (60) ;

— La Cour de Justice qui assurerait « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité et des règlements d'exécution » (61).

Telles étaient les institutions prévues par le projet de Traité instituant la C.E.D., signé le 27 mai 1952.

3° *L'avant-projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne.*

L'Assemblée parlementaire, créée par l'article 20 du Traité instituant la C.E.C.A., se réunit à Strasbourg le 10 septembre 1952. Dès le 15 septembre, et à l'invitation du Conseil spécial de Ministres, elle se transforma en « assemblée ad hoc » (62), en vue de rédiger un avant-projet de Traité instituant une Communauté Européenne, dont la création serait le couronnement de l'œuvre déjà accomplie. Le 10 mars 1953, l'« avant-projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne » était adopté par l'assemblée ad hoc, réunie en session à Strasbourg.

(57) Le Traité instituant la C.E.C.A. est entré en vigueur le 23 juillet 1952.

(58) Article 20 du projet de Traité instituant la C.E.D.

(59) Article 39-1 du projet de Traité instituant la C.E.D.

(60) Dans les mêmes conditions que la Haute Autorité de la C.E.C.A. (article 36 du projet de Traité instituant la C.E.D.).

(61) Article 51 du projet de Traité instituant la C.E.D.

(62) Comme l'y invitait le Conseil, l'Assemblée de la C.E.C.A. s'est adjoint 9 membres en vue de la rédaction de l'avant-projet de Communauté Européenne (3 membres supplémentaires pour chacun des plus grands Etats, France, Allemagne, Italie furent cooptés), se transformant ainsi en « assemblée ad hoc ».

L'avant-projet de Communauté Européenne était l'aboutissement logique de la politique d'intégration, entreprise avec la création de la C.E.C.A. et de la C.E.D. La Communauté Européenne aurait une mission politique générale. Elle formerait avec la C.E.C.A. et la C.E.D. « une entité juridique unique » (63). Elle disposerait d'une mission économique d'ensemble, devant « réaliser progressivement entre les six Etats membres, un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes » (64).

Les institutions de la Communauté Européenne constitueraient un ensemble politique équilibré, dominé par la nature fédérale de la Communauté et le caractère parlementaire de son régime politique.

En raison de la nature fédérale de la Communauté, le Parlement serait bicaméral. La Chambre des Peuples serait formée « de députés représentant les peuples unis dans la Communauté » (65), le Sénat serait composé « de sénateurs représentant le peuple de chaque Etat » (65). L'exécutif serait, lui aussi, dualiste. Il comprendrait un Conseil exécutif européen, composé de personnalités indépendantes des gouvernements nationaux, élues par les chambres (66), ainsi qu'un Conseil de Ministres nationaux composé des représentants des gouvernements des Etats membres. La Cour de Justice (67), tout en connaissant des recours intentés contre les décisions du Conseil exécutif européen, serait seule compétente pour trancher les litiges qui, survenus entre Etats membres ou entre un Etat membre et la Communauté, porterait sur l'application ou l'interprétation du Statut ou d'une loi de la Communauté.

Le régime politique de la Communauté n'en resterait pas moins un régime parlementaire. Le Conseil Exécutif européen serait responsable

(63) Article 3 de l'avant-projet du Traité portant statut de la Communauté Européenne.

(64) Article 82 de l'avant-projet du Traité portant statut de la Communauté Européenne.

(65) Article 11 de l'avant-projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne.

(66) Le Sénat élit le Président du Conseil exécutif européen au scrutin secret et à la majorité des membres qui le composent. Le Président nomme les autres membres du Conseil. Le Conseil se présente alors sans délai devant les deux chambres et doit recueillir la confiance de chacune d'elle (articles 28 et 31 de l'avant-projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne).

(67) L'organisation de la Cour de Justice de la Communauté Européenne aurait été un peu différente de celle de la Cour de Justice de la C.E.C.A., tout en s'inspirant des mêmes principes d'indépendance et de stabilité. (Cf. article 39 de l'avant-projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne.) La Cour aurait pu comprendre jusqu'à 15 juges, nommés pour 9 ans. Elle aurait, en outre, disposé d'une compétence *spéciale*, lorsque lui aurait été déféré « tout différend résultant d'une décision ou d'une mesure quelconque prise par l'une des institutions de la Communauté, qui touche aux droits reconnus par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (article 45 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne).

devant chacune des deux chambres tout au long de la législature (68). Les parlementaires partageraient avec le Conseil Exécutif européen l'initiative des lois (69). Ils auraient le droit d'amendement et d'interpellation (69). Ce serait enfin le Parlement qui voterait les lois, les recommandations, les propositions, le budget et la loi de comptes (70). Adoptées par les deux chambres, les lois de la Communauté seraient promulguées par le Président du Conseil Exécutif européen (71). Avant la promulgation, ce dernier pourrait seulement demander au Parlement une nouvelle délibération (72).

Ainsi, la Communauté Européenne était-elle le fruit d'un compromis : un régime parlementaire classique subsistait dans un cadre fédéral. Contrairement à la plupart des systèmes fédéraux, il n'y était prévu aucun contrôle de la conformité des lois par rapport à la charte communautaire. La Cour de Justice ne pouvait connaître que des recours intentés contre les décisions du Conseil exécutif. Le Parlement restait omnipotent dans le domaine législatif. Tel était l'équilibre des pouvoirs, institué par l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

Le 30 août 1954, cependant, l'Assemblée Nationale Française, par un vote sur la question préalable, refusa de discuter le projet de Traité instituant la C.E.D. Par ce vote, l'Assemblée en refusait pratiquement la ratification (73). L'abandon du projet de C.E.D. entraîna du même coup la disparition du projet de Communauté Européenne.

L'échec de la C.E.D. aurait pu porter un coup mortel à l'entreprise d'unification européenne. Il n'en fut rien. Préparant une « relance » de l'intégration des six Etats, les gouvernements se mirent pas fin à l'expérience qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité instituant la C.E.C.A., le 23 juillet 1952, se poursuivait sur le plan économique. Ainsi, la politique de rapprochement et d'unification des six Etats prenait-elle un tournant décisif. Désormais, et pour un temps indéterminé, les six Etats chercheraient essentiellement à promouvoir l'intégration de leurs économies. L'abandon du projet de Communauté Européenne eut, cependant, une autre conséquence : l'équilibre des pouvoirs instauré par l'assemblée ad hoc dans son projet de statut, se trouvait rompu.

(68) Article 31 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

(69) Article 23 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

(70) Article 10 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

(71) Article 52-4 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

(72) Article 52-4 de l'avant-projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne.

(73) Alors que les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne avaient déjà ratifié le projet de Traité instituant la C.E.D.

Sans doute, la C.E.C.A. elle-même repose-t-elle, en principe sur un équilibre des pouvoirs de type parlementaire. Mais le Parlement — l'Assemblée commune — est très loin d'occuper, dans la C.E.C.A., la place qui eut été celle du Parlement bicaméral dans la Communauté politique Européenne. L'Assemblée commune de la C.E.C.A., en effet, ne dispose pas du pouvoir législatif. Seule, la Haute Autorité peut, pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, prendre des décisions, formuler des recommandations ou émettre des avis (74). Sans doute, la Haute Autorité est-elle responsable de l'accomplissement de sa mission devant l'Assemblée, mais cette dernière ne peut censurer l'exécutif communautaire que dans des conditions de majorité très difficile à réunir (75). La motion de censure n'est, au surplus, qu'un moyen d'action extrême dont la mise en jeu n'est possible qu'une fois dans l'année. Aussi l'Assemblée est-elle, dans la C.E.C.A., un organe essentiellement consultatif.

En revanche, la Haute Autorité risque d'être moins forte en face du Conseil spécial de Ministres que ne l'aurait été le Conseil Exécutif européen en face du Conseil des Ministres nationaux dans la Communauté politique européenne. Le Conseil Exécutif européen aurait, en effet, constitué un véritable gouvernement fédéral, même si, pendant longtemps ses compétences étaient restées limitées. La Haute Autorité n'apparaît-elle pas, au contraire et à beaucoup d'égard, comme un simple mandataire agissant au nom des gouvernements des Etats membres ? Certes, il ne faut pas exagérer cette situation, car dans de nombreux cas, la Haute Autorité reste seule maîtresse des décisions à prendre.

C'est en faveur de la Cour de Justice que, de manière décisive, se trouve rompu l'équilibre des pouvoirs. La Cour de Justice de la C.E.C.A. est investie de deux types de pouvoirs de contrôle. Elle peut connaître de la légalité des délibérations de l'Assemblée et du Conseil, mais dans ce cas, elle n'est juge que de la légalité externe (76). La Cour peut aussi connaître de la légalité des décisions de la Haute Autorité. Elle est alors juge de la légalité interne aussi bien que de la légalité externe (76). S'il est clair que le contrôle des délibérations de l'Assemblée et du Conseil reste purement formel, le contrôle de la Cour sur les décisions de la Haute Autorité s'exerce sans restriction. Or, les décisions de la Haute Autorité sont, dans la C.E.C.A., les seules mesures d'exécution du Traité qui puissent intervenir. La Cour est, cette fois, véritablement la gardienne du Traité.

Aucune loi, votée par une Assemblée, ne peut désormais échapper à son contrôle. Juge de la conformité à la charte communautaire de tout

(74) Article 14 du Traité instituant la C.E.C.A.

(75) Cf. *supra*, p. 23, note (48).

(76) La Cour ne peut annuler les délibérations de l'Assemblée et du Conseil qu'en cas d'incompétence ou de violation des formes substantielles (légalité externe) alors qu'elle peut annuler les décisions ou les recommandations de la Haute Autorité pour incompétence, violation des formes substantielles (légalité externe), détournement de pouvoir et violation du Traité (légalité interne). Cf. *infra*, p. 245.

acte décisoire faisant application du Traité, la Cour de Justice de la C.E.C.A. est ainsi en tous points comparable à la juridiction fédérale de type classique, et notamment à la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique.

LA DEUXIÈME ÉTAPE :

Les Traités de Rome

Dès le mois de juin 1955, moins d'un an après l'échec du projet de C.E.D. devant le Parlement français, une conférence des ministres des Affaires étrangères des six pays membres de la C.E.C.A. était réunie à Messine. La Conférence de Messine ne fut que le prélude aux négociations (77) qui, le 25 mars 1957, aboutirent à la signature des deux Traités de Rome, instituant respectivement la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique. Instruits par l'expérience, les promoteurs des nouvelles communautés poursuivaient leurs travaux avec autant de circonspection que de rapidité. Une fois ratifiés, c'est « avec une discrétion parfaite » (78) que, le 1^{er} janvier 1958, les nouveaux traités entrèrent en vigueur.

Le domaine des nouvelles Communautés reste, comme celui de la C.E.C.A., de nature essentiellement économique. La C.E.E. « a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » (79). Ainsi la nouvelle Communauté a-t-elle la charge de l'une des missions qui, dans le projet de statut élaboré par l'assemblée ad hoc, revenait à la Communauté Européenne. La C.E.E.A. — Euratom — est investie, quant à elle, d'une mission à la fois économique et technique. Elle doit : « ... contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à

(77) Sous la présidence de M. P. H. Spaak, un comité d'experts travailla à Bruxelles du mois de juillet 1955 au mois d'avril 1956, rédigeant un « Rapport des chefs de délégations aux ministres des Affaires Etrangères ». Ce rapport servit de base aux travaux d'une nouvelle conférence des Ministres des Affaires Etrangères, réunie à Venise au cours du mois de mai 1956. De nouvelles réunions eurent lieu, et notamment une conférence des chefs de gouvernements, tenue à Paris au cours du mois de février 1957, cependant qu'à Bruxelles une Conférence intergouvernementale poursuivait ses travaux.

(78) Cf. P. Drouin, « A l'aube de l'an 1 au Marché Commun ». (*Le Monde*, 1^{er} janvier 1958.)

(79) Article 2 du Traité instituant la C.E.E.

la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les Etats membres et au développement des échanges avec les autres pays » (80).

Les nouvelles Communautés consacrent l'existence d'un ensemble institutionnel voisin de celui de la C.E.C.A. On y retrouve un organe exécutif, indépendant des gouvernements des Etats membres, et politiquement responsable devant une assemblée ; un Conseil, composé des représentants des gouvernements des Etats membres, spécialement chargé de coordonner les politiques des Etats membres et celles des Communautés ; une Cour de Justice, enfin. De plus, une « Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes », passée entre les six Etats membres, fait de l'Assemblée et de la Cour de Justice des institutions communes aux trois Communautés.

Par rapport à la C.E.C.A., l'équilibre des pouvoirs est cependant modifié dans les nouvelles Communautés. L'organe exécutif superétatique et l'assemblée parlementaire y ont un rôle plus effacé ; en revanche, les pouvoirs du Conseil et de la Cour y sont singulièrement renforcés.

L'exécutif superétatique n'est plus une « Haute Autorité », mais seulement une « Commission ». La différence de terminologie traduit très exactement la diminution des pouvoirs de l'organe indépendant des gouvernements. Dans les Communautés de Rome, les Commissions ne sont pas investies du pouvoir de prendre les décisions les plus importantes.

Ce sont au contraire, d'une manière très générale, les Conseils qui, dans les nouvelles Communautés, prennent les décisions les plus graves. Le plus souvent, ils agissent sur proposition des Commissions ; c'est à celles-ci qu'il revient d'arrêter les mesures d'exécution ; mais ce sont les Conseils qui décident en dernier ressort.

Le renforcement des pouvoirs des Conseils n'affaiblit d'ailleurs pas seulement les organes exécutifs. Il contribue également à restreindre le rôle de l'Assemblée Parlementaire. Pas plus dans les Communautés de Rome que dans la C.E.C.A., l'assemblée ne dispose, en effet, du pouvoir législatif ; elle peut seulement être consultée. La principale compétence dont elle est investie est ainsi de contrôler les Commissions, notamment en discutant leur rapport annuel et, le cas échéant, en votant la censure. Dans la mesure où les pouvoirs des Commissions sont assez restreints, dans la mesure où il revient aux Conseils d'arrêter les décisions les plus importantes, les pouvoirs de contrôle de l'assemblée risquent d'être bien illusoirs. La responsabilité des Conseils n'est, en effet à aucun titre, engagée devant l'Assemblée.

Les pouvoirs de contrôle de la Cour de Justice sont enfin renforcés par les Traités de Rome et cela, à deux points de vue.

En premier lieu, c'est dans les mêmes conditions que la Cour est juge de la légalité des actes des Commissions et des Conseils. Les Traités

(80) Article 1^{er} du Traité instituant la C.E.E.A.

de Rome, en effet, ne reprennent pas la distinction opérée par le Traité C.E.C.A. entre le contrôle de la légalité externe des délibérations du Conseil spécial de Ministres et le contrôle de la légalité externe et interne des actes de la Haute Autorité. Ainsi, les actes décisifs des Conseils sont-ils, dans les nouvelles Communautés, soumis à un contrôle judiciaire particulièrement efficace, portant sur leur légalité externe comme sur leur légalité interne. Ce progrès du contrôle judiciaire est révélateur de la modification de l'équilibre des pouvoirs dans les Communautés de Rome. Les traités ont considérablement accru les pouvoirs des Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A., par rapport aux pouvoirs exercés par le Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A., et à ce renforcement ne correspond aucun contrepoids politique : l'assemblée parlementaire ne peut toujours pas faire porter son contrôle sur les Conseils. En revanche, les Traités ont aménagé un contrepoids judiciaire au renforcement du pouvoir des Conseils : la disparition des restrictions apportées dans la C.E.C.A. au contrôle de la légalité des décisions du Conseil.

En deuxième lieu, les Traités de Rome investissent la Cour de Justice d'une compétence préjudicielle très générale. En ce domaine, le Traité instituant la C.E.C.A. ne donne à la Cour qu'une compétence très limitée. La Cour n'est pas compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation du Traité C.E.C.A., à moins que la législation d'un Etat membre ne lui ait expressément attribué cette compétence (81). La Cour peut également statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité. Dans les Communautés de Rome, au contraire, la Cour est, de manière très générale, compétente pour statuer préjudiciellement sur l'interprétation des Traités comme sur la validité ou l'interprétation des actes pris par les institutions communautaires. De plus, lorsqu'une question mettant en cause cette interprétation ou cette validité est soulevée devant une juridiction interne de dernier ressort, cette dernière est tenue de saisir préjudiciellement la Cour de Justice. C'est donc l'interprétation du Traité donnée par la Cour qui, en dernier ressort, s'impose à toutes les juridictions internes des six Etats membres des Communautés (82). Ainsi, avec les Traités de Rome, la fonction de la Cour, gardienne des Traités, s'exerce-t-elle dans sa plénitude.

A l'issue de la seconde étape de l'intégration européenne, trois Communautés coexistent. Toutes trois reposent sur de nouvelles institutions dont les compétences s'exercent essentiellement en matière économique. La place réservée à la Cour dans cette institutionnalisation du pouvoir économique lui assure un rôle privilégié.

(81) Cf. *infra*, p. 89 etc.

(82) Cf. *infra*, p. 91 etc.

L'INSTITUTIONNALISATION DU POUVOIR ECONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS

Les trois Communautés consacrent l'institutionnalisation d'un pouvoir d'ordre économique. Elles ont pour mission de libérer progressivement les échanges entre les Etats membres, sans toutefois s'en tenir au « laisser-passer » et « laisser-faire » de l'économie libérale traditionnelle. Tout au contraire, les organes communautaires sont investis, non seulement de pouvoirs de contrôle, mais aussi de pouvoirs d'action. Ils doivent assurer un fonctionnement correct du marché commun, contrôler l'application des règles de concurrence, veiller au respect de l'interdiction de certaines pratiques, mais ils doivent aussi orienter les investissements, rapprocher les législations et les politiques nationales, intervenir enfin, de diverses manières, aussi bien en vue du progrès social que pour éviter les crises.

Il était intellectuellement concevable de remettre ces diverses compétences à des organes techniques, soumis à la direction des gouvernements nationaux. Loin de se rallier à une telle solution, cependant, les auteurs des traités ont institué un ensemble de pouvoirs qui rapproche le gouvernement des Communautés du gouvernement de la cité politique. C'est qu'en effet, nous l'avons vu, si elles ne poursuivent que des objectifs très précis dans le domaine économique et social, les Communautés ont, pour mission capitale, la préfiguration de l'Europe politique. Mais c'est aussi parce que, dans la deuxième partie du XX^e siècle, le pouvoir économique doit être exercé démocratiquement. C'est donc aux pouvoirs, issus directement ou indirectement du suffrage populaire, qu'il appartient de diriger la politique économique communautaire.

C'est tout naturellement dans le cadre parlementaire que les auteurs des traités ont cherché à articuler les pouvoirs nouveaux. Le régime parlementaire est, en effet, avec quelque nuance, le régime commun des six pays. Régime de collaboration des pouvoirs, il devrait permettre d'assurer un fonctionnement harmonieux des Communautés, réservant au Parlement l'ultime sanction de la censure.

Tels qu'ils sont institués par les traités, cependant, les pouvoirs communautaires ne sont pas équilibrés, et à cette situation, il semble y avoir deux types de raison.

En premier lieu, il est certain qu'aujourd'hui le régime parlementaire classique ne se prête pas mieux à l'exercice du pouvoir économique qu'à celui du pouvoir politique. Tant en raison de la haute technicité des matières que des nécessités du secret dans le domaine économique, une assemblée parlementaire peut difficilement prendre régulièrement les importantes décisions qu'il importe d'arrêter. Aussi, le Parlement européen est-il confiné dans une tâche ingrate de contrôle ; encore ce dernier ne s'exerce-t-il qu'à *posteriori*.

En second lieu, les auteurs des traités ont fait preuve d'une très grande prudence, sinon d'une méfiance caractérisée, à l'égard des organes supérétatiques. Ils ont ainsi entravé, de diverses manières, le contrôle de l'assemblée, affaiblissant plus encore l'organe parlementaire. Ils ont aussi institué un exécutif dualiste, réservant aux représentants des gouvernements, organisés en Conseils, une part très importante des responsabilités.

Les Communautés semblent alors reposer sur un édifice fragile. Un Parlement essentiellement faible, un exécutif divisé, toutes les conditions ne sont-elles pas réunies pour que les organes communautaires ne disposent que d'une autonomie très réduite et soient, en réalité, directement soumis aux gouvernements nationaux ? Une telle conclusion serait sans doute exacte si la Cour de Justice des Communautés Européennes n'existait pas. Mais les auteurs des Traités n'ont pas pu complètement échapper à l'impérieuse logique fédérale. Créant entre eux une Union, ils vouaient celle-ci à l'échec si aucun organe communautaire n'avait la force d'un arbitre. Aussi ont-ils dû instituer un pouvoir qui, dans le respect des traités, puisse imposer à tous les sujets communautaires et, en premier lieu, aux Etats, la solution de probables conflits. La Cour, investie de cette mission, est la gardienne du Traité. A la faiblesse du Parlement, à la division de l'exécutif, l'autorité judiciaire peut-elle opposer un contrepoids suffisant ?

1) *Le cadre parlementaire.*

Les auteurs des Traités ont donc voulu qu'à l'image des régimes politiques des six pays, les Communautés soient organisées dans un cadre parlementaire. Ils ont institué une assemblée devant laquelle sont, en principe, responsables les organes exécutifs superétatiques. Toutefois, nous l'avons vu, l'organe parlementaire est faible. Le Parlement européen ne dispose pas, ou du moins pas encore, de compétences législatives. A cet égard, il n'est qu'un organe consultatif, au même titre que le Comité consultatif de la C.E.C.A. ou le Comité économique et social de la C.E.E. Le Parlement dispose, il est vrai, du droit de voter la censure, mais l'exercice de cette compétence est soumis à de rigoureuses conditions. La censure ne peut être votée qu'un fois par an, lors de la discussion du rapport général annuel de la Haute Autorité ou des Commissions. De plus, pour être adoptée, la motion doit réunir la majorité des deux tiers des voix exprimées en même temps que la majorité des membres composant l'Assemblée. Enfin, la motion ne peut être dirigée que contre les exécutifs superétatiques — Haute Autorité ou Commission — et non contre les Conseils de Ministres. Or, ces derniers sont investis, particulièrement dans les Communautés de Rome, de compétences très importantes dont l'exercice échappe ainsi au contrôle parlementaire communautaire. Placée entre les mains d'une assemblée consultative, la motion de censure n'est-elle d'ailleurs pas, de toute façon, une arme illusoire ? Les membres des exécutifs superétatiques sont nommés, d'un commun accord, par les gouvernements des Etats

membres (83). Au cas où serait votée une motion de censure, les membres de l'organe censuré devraient abandonner collectivement leurs fonctions. Ce serait alors aux gouvernements nationaux de désigner de nouveaux membres. A coup sûr, ils désigneraient des personnalités favorables à leur politique, qu'elles aient ou non la confiance de l'assemblée. Le nouvel organe exécutif devrait, en effet, collaborer avec le Conseil, formé des représentants des gouvernements. Le nouvel organe ne pourrait alors lui-même faire l'objet d'une motion de censure qu'un an après son entrée en fonction, lors de la discussion de son premier rapport général.

C'est ainsi qu'il est tout à fait concevable que soit censuré un organe exécutif qui aurait perdu la confiance de l'assemblée en même temps qu'il se serait opposé aux gouvernements nationaux. La censure l'obligerait — juridiquement — à démissionner, alors que, de toute manière, il y serait contraint politiquement, ne pouvant très longtemps assurer le fonctionnement de la Communauté sans l'accord du Conseil de ministres. En revanche, on peut raisonnablement douter qu'un jour, l'assemblée soit conduite à censurer un organe exécutif qui disposerait de l'appui des gouvernements. Elle entrerait, en effet, en conflit avec le Conseil, sans avoir les moyens d'imposer sa politique. Au surplus, et d'une manière très générale, il est probable que le rôle du Parlement européen restera modeste tant que l'assemblée sera composée des délégués des Parlements nationaux. C'est seulement si, en accomplissement du vœu exprimé dans les traités (84), il était décidé de faire élire l'assemblée au suffrage universel direct, que le Parlement européen pourrait être conduit à jouer un rôle important dans la politique communautaire.

Certes, il est dès maintenant concevable d'élargir les compétences du Parlement européen. Cette question est même au centre de la crise politique ouverte le 1^{er} juillet 1965 à Bruxelles (85). Les partenaires de la France au sein des communautés européennes ont alors apporté une condition au renouvellement des dispositions du règlement financier agricole expirant à la date du 30 juin 1965 : le Parlement européen se verrait confier des compétences budgétaires et, à partir du financement de l'Europe verte et du tarif douanier extérieur commun, serait conduit dans l'avenir à contrôler un véritable budget fédéral. Le gouvernement français refusa sèchement d'augmenter le rôle de l'« Assemblée parlemen-

(83) Dans la C.E.C.A. la désignation des membres de la Haute Autorité par les gouvernements des Etats membres se combine toutefois avec la cooptation (articles 9 et 10 du Traité C.E.C.A.).

(84) Cf. A ce sujet les articles 21 (Traité C.E.C.A.), 138 (Traité C.E.E.) et 108 (Traité C.E.E.A.). Les traités de Rome ont confié à l'assemblée la tâche d'élaborer des projets en vue de son élection au suffrage universel direct. Ils se sont bien gardés toutefois de lui permettre d'en décider elle-même l'application. C'est le conseil qui, statuant à l'unanimité, en arrêtera, le cas échéant, les dispositions et en recommandera l'adoption aux Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

(85) Cf. *Le Monde*, 2 et 3 juillet 1965.

taire » (86). Les obstacles politiques ainsi apportés à l'élargissement des compétences parlementaires au sein des communautés ne semblent pas près d'être levés.

2° *Le dualisme de l'exécutif.*

Les Communautés européennes, si elles instituent un régime de type parlementaire, réservent ainsi un rôle essentiel au pouvoir exécutif. Ce sont les organes exécutifs qui, en droit comme en fait, par les multiples compétences dont ils disposent, mettent en œuvre les principes définis par les traités. A première vue, le pouvoir exécutif est donc, dans les Communautés, le pouvoir fort, le ciment de l'unité communautaire. La réalité est quelque peu différente (87). En effet, dans chaque communauté, les tâches exécutives sont partagées entre deux organes nettement séparés. Certes, les systèmes fédéraux connaissent souvent un dédoublement de certains organes, les uns représentant les intérêts des Etats, les autres ceux de la Fédération. Mais d'une manière très générale, c'est l'organe législatif qui se trouve aussi dédoublé. Le Parlement fédéral se compose alors de deux chambres dont les pouvoirs sont sensiblement identiques. En revanche, l'exécutif fédéral est unique et, le plus souvent, c'est lui le garant de la cohésion fédérale. Il en va tout autrement dans les Communautés européennes. Si l'on y retrouve un certain dédoublement organique, caractéristique des régimes fédéraux, il ne se traduit pas par l'existence de deux chambres législatives. Il s'exprime, au contraire, dans le dualisme de l'exécutif. Il existe dans chaque communauté un organe exécutif superétatique et un organe exécutif représentant directement les Etats membres. Les deux organes sont associés dans l'exercice du pouvoir exécutif suivant des procédures complexes et variées ; l'un « reflète davantage les intérêts communautaires » (88), l'autre « reflète davantage les intérêts nationaux » (88). L'intérêt de ce dualisme est certain : en permanence, il permet d'assurer la coordination de la politique économique communautaire avec les politiques économiques générales des Etats membres. Mais ses conséquences ne sont pas moins claires : organiquement divisé, le pouvoir exécutif est affaibli. Par l'effet de ce dédoublement organique, les décisions communautaires les plus importantes ne peuvent être arrêtées qu'avec l'accord de la majorité,

(86) Une querelle terminologique est elle-même révélatrice. Le Gouvernement français se refuse à employer l'expression de « Parlement européen », titre que les parlementaires de Strasbourg ont décidé eux-mêmes de donner à leur institution. La France s'en tient à la dénomination « officielle » des traités de Rome : « Assemblée parlementaire ».

(87) Certains auteurs sont conduits à des conclusions très différentes de celles que nous défendons ici. M. Lagrange écrit ainsi à ce sujet : « si donc un tel déséquilibre existe, c'est au détriment du pouvoir législatif et au profit du pouvoir exécutif, non du pouvoir judiciaire. » (Cf. M. LAGRANGE, *la Cour de Justice des Communautés*. Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1963, p. 57.)

(88) *Les trois Communautés*, par P. O. Lapie, p. 100-101. (Arthème Fayard, Paris, 1960.)

sinon de l'unanimité des Etats membres. Reculant devant une intégration économique trop poussée, c'est d'ailleurs là l'objectif qu'ont voulu atteindre les auteurs des traités, en créant un exécutif dualiste.

Il est vrai que la fusion des « exécutifs communautaires » est susceptible de renforcer les organes indépendants des gouvernements. Cette fusion a été décidée après bien des difficultés (89), par le Conseil, au cours de sa réunion du 2 mars 1965. Le traité réalisant cette réforme a été signé le 8 avril (90) : en principe, l'« exécutif » unifié devrait être placé à la tête des trois communautés le 1^{er} janvier 1966. Cette réforme laisse toutefois subsister les traités de Rome et de Paris. La commission unique siègera tantôt sous l'empire du traité de Paris en exerçant les pouvoirs dévolus à la Haute Autorité, tantôt sous l'empire des traités de Rome en exerçant les pouvoirs théoriquement moins importants des anciennes commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

C'est seulement lors d'une étape ultérieure, celle de la fusion des communautés elles-mêmes — déjà admise dans son principe — que seront entièrement révisés les trois traités : ce sera l'occasion de nouveaux affrontements (91) ; il est évidemment impossible de savoir si cette réforme aboutira et si elle se traduira par un renforcement décisif du pouvoir exécutif au sein des Communautés.

3° *Le pouvoir judiciaire.*

Ainsi, dans les Communautés européennes, les pouvoirs législatif et exécutif sont-ils organiquement faibles : le Parlement européen ne dispose guère de pouvoirs réels sur les exécutifs communautaires, mais ces derniers ne disposent vis-à-vis des Etats membres que d'une autonomie toute relative. Le pouvoir judiciaire, en revanche, est à la fois puissant et parfaitement indépendant des Etats membres.

La Cour de Justice des Communautés européennes est investie des pouvoirs de contrôle de l'autorité judiciaire fédérale classique. A cet égard, elle peut être aisément comparée à la Cour Suprême des Etats-Unis. La Cour de Justice des Communautés, en effet, peut, par la voie du recours en annulation, connaître de tous les actes décisifs pris en application des traités. Ses pouvoirs de contrôle vont lui permettre d'imposer une application correcte des dispositions des trois traités et, notamment, de maintenir chaque institution dans le champ des compétences qui lui sont dévolues. A l'inverse, la Cour va pouvoir imposer à chaque

(89) Cf. notamment, *le Monde*, du 4 mars 1965.

(90) Cf. à ce sujet R. Kovar, *le Testament de la C.E.C.A.* (Revue trimestrielle de droit européen, 1965, p. 255 et s.)

(91) Les thèses les plus opposées sont celle du gouvernement français qui se refuse à reconnaître le caractère d'« exécutif » à un « aréopage de technocrates », si appréciés que puissent être ces derniers et celle du gouvernement néerlandais aux yeux de qui la commission unique est l'ébauche d'un gouvernement européen et le conseil de ministres la préfiguration du Sénat d'une future Fédération européenne. (Cf. l'article de Paul-Marie de la Gorce dans *le Monde diplomatique*, août 1965, p. 1.)

Etat membre le respect de ses engagements. Les Etats seront tenus de ne plus intervenir dans les domaines réservés aux Communautés ; de même ils devront faire application des décisions régulièrement arrêtées par les organes communautaires.

Dans de telles conditions, la Cour n'est-elle pas à même de sauvegarder l'autonomie des organes exécutifs superétatiques en face des Etats membres ? Dans le conflit qui pourra opposer la Haute Autorité ou une commission à un Etat, à plusieurs Etats, et même à tous les Etats membres, la Cour tranchera, confirmant les organes superétatiques dans leur politique lorsqu'ils auront fait une application correcte des dispositions du traité et seront restés dans le cadre de leurs compétences.

La Cour ne sera-t-elle pas tentée d'aller plus loin encore ? Certes, elle assure le respect du droit, en faisant application des traités, mais elle ne peut remplir cette tâche qu'en « interprétant » les dispositions des traités. Aussi est-ce son interprétation qui va constamment s'imposer aux institutions communautaires, aux particuliers et aux Etats membres. Or le domaine communautaire est essentiellement économique et la part de l'interprétation semble primordiale dans un tel domaine. Lorsque le traité instituant la C.E.C.A. dispose que « les fonds d'emprunts ne peuvent être utilisés par la Haute Autorité que pour consentir des prêts » (92), il n'y a là qu'une règle juridique dont la correcte application peut être aisément contrôlée par l'autorité judiciaire. Par contre, lorsque ce même traité interdit la formation d'ententes ou de concentrations qui seraient susceptibles de fausser le jeu « normal » de la concurrence, en donnant aux entreprises intéressées « le pouvoir de déterminer les prix » (93), il y a là une règle dont l'application suppose que soient définies des notions économiques complexes. Le Traité ne peut lui-même le faire, d'autant moins que ce sont des notions variables. Ce n'est pas en vertu de principes abstraits que telle entente ou telle concentration dispose ou ne dispose pas du pouvoir de déterminer les prix sur le marché. C'est au contraire, en fonction directe de la conjoncture, de la dimension du marché, etc..., tous éléments qui varient sans cesse. La Cour, faisant application de l'interdiction énoncée par le traité, pourra-t-elle éviter de procéder elle-même à cette étude et d'en dégager une conclusion toujours provisoire et susceptible d'être remise en cause par l'évolution économique ? Acceptant, à un moment donné, telle forme d'entente entre les producteurs, elle pourra fort bien l'interdire plus tard. C'est ainsi qu'interprétant les traités, elle sera conduite, non pas à appliquer automatiquement une règle objective, mais à faire triompher la conception que les juges se font, à un moment donné, de la concurrence, du marché, etc... En dernière analyse, le pouvoir judiciaire n'est-il pas alors le maître de la politique économique communautaire, faisant évoluer, par sa jurisprudence, les conditions mêmes de la production et de l'échange ?

(92) Article 51-I^{er} (traité C.E.C.A.).

(93) Articles 65 et 66 du traité instituant la C.E.C.A.

Cette évolution semble plus probable encore lorsqu'on étudie dans le détail les compétences remises à la Cour par les trois traités. En effet, loin de se limiter au contentieux de l'annulation, le rôle dévolu à la Cour de Justice des Communautés européennes, s'étend à de nombreux conflits. Aussi, après avoir décrit l'institution dans une partie préliminaire, nous consacrerons nous tout d'abord à l'étude des fonctions assumées par la Cour de Justice dans le régime communautaire. Nous tenterons ensuite de dégager les grands traits de la politique jurisprudentielle de la Cour depuis 1954 (94).

(94) La Cour rendit son premier arrêt (Haute Autorité contre Gouvernement français, n° 1-54), le 21 décembre 1954.

PARTIE LIMINAIRE

LA COUR DE JUSTICE,
JURIDICTION SUPREME
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Créée par les traités instituant respectivement la C.E.C.A. (1), la C.E.E. (2) et la C.E.E.A. (3), la Cour de Justice est une institution commune aux trois Communautés Européennes (4).

L'indépendance de la Haute Juridiction est assurée aussi bien par les règles qui président à sa composition que par celles qui déterminent son organisation et la procédure qui doit être suivie devant elle. Ces règles figurent, pour une part, dans le texte même des traités. Les dispositions des traités sont, cependant, complétées par des protocoles « sur le statut de la Cour de Justice », annexés à chacun des trois traités. De plus, la Cour établit elle-même son « règlement de procédure » (5). Ce dernier contient, en réalité, « toutes les dispositions nécessaires en vue (d'appliquer et de compléter le statut), en tant que de besoin » (6). Ce règlement est soumis à l'approbation unanime du Conseil (7).

La Cour est composée de sept juges (8) qui, nommés d'un commun accord et pour six ans par les gouvernements des Etats membres, « sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance

(1) Articles 31 et suivants du traité instituant la C.E.C.A.

(2) Articles 164 et suivants du traité instituant la C.E.E.

(3) Articles 136 et suivants du traité instituant la C.E.E.A.

(4) En vertu de l'article 3 de la « Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes », signée à Rome le 25 mars 1957, la Cour de Justice unique a remplacé, dès son entrée en fonctions, la Cour de Justice de la C.E.C.A. et exerce les compétences attribuées à cette cour par le traité instituant la C.E.C.A. (article 4 de la Convention).

(5) En vertu de l'article 44 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice, annexé au traité instituant la C.E.C.A., et des articles 188 et 160 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A.

(6) En vertu des articles 44 et 45 des Protocoles sur le Statut de la Cour de Justice, annexés aux trois traités. Le Règlement en vigueur actuellement a été adopté le 5 mars 1959 (et publié au *J. O. des C.E. de 1960*, p. 40).

(7) Cette règle, prévue par les traités de Rome, n'existait pas dans la C.E.C.A.

(8) Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Cour, peut décider d'augmenter le nombre des juges (article 32 du traité instituant la C.E.C.A., 165 du traité instituant la C.E.E., 137 du traité instituant la C.E.E.A.).

et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou qui sont des jurisconsultes possédant des compétences notoires » (9). Deux avocats généraux, dont le rôle est d'assister la Cour dans l'accomplissement de sa mission, en présentant publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, leurs conclusions sur les affaires soumises à la Cour, sont nommés de la même manière.

Ce mode de nomination des juges appelle une première remarque : il réserve aux Etats membres des Communautés un rôle plus important que celui qui revient aux Etats membres de l'Organisation des Nations Unies lors de l'élection des quinze juges de la Cour Internationale de Justice. Ces derniers sont, en effet, élus, non pour six ans, mais pour neuf ans, par un vote à la majorité simple des deux principales institutions de l'Organisation : le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale. Ainsi l'assentiment unanime des Etats membres de l'Organisation n'est-il pas requis.

Le mode de nomination des membres de la Cour Internationale de Justice est donc plus souple que celui des juges de la Cour de Justice des Communautés européennes. Faut-il voir, dans cette différence, la source d'une faiblesse de l'institution communautaire ? C'est, tout au contraire, l'inverse qui, nous semble-t-il, résulte de cette situation. Sans doute, a-t-on pu critiquer la courte durée du mandat confié aux juges des Communautés (10). Mais l'essentiel réside dans la force et la cohésion que donne à la Cour de Justice des Communautés la nomination de ses membres par tous les Etats membres. Les Etats, ne pouvant se réfugier dans l'abstention, ou même dans l'opposition, lors de la nomination des juges, s'interdisent par avance toute critique directe, sinon voilée, des membres de la Cour.

La cohésion de la Cour de Justice des Communautés est confirmée par les autres et très importantes différences qui l'opposent à la Cour Internationale de Justice. Cette dernière ne compte évidemment pas nécessairement un représentant de chaque Etat membre des Nations Unies en son sein, mais elle ne doit comprendre, au maximum, qu'un juge de la même nationalité. De plus, elle connaît l'institution dite du « juge national » ou juge ad hoc. C'est ainsi que si un Etat, partie à un différend porté devant la Cour Internationale de Justice, ne compte pas, parmi les membres de la Cour, un juge de sa nationalité, il désigne un juge ad hoc qui siège provisoirement pour la durée de l'affaire en cause

(9) Articles 167 et 139 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. L'article 32 du traité instituant la C.E.C.A. présente une petite variante, à cet égard. Il dispose que les juges sont nommés « parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence ». La restriction apportée par les traités de Rome ne semble pas, cependant, limiter sérieusement le choix ouvert aux gouvernements des Etats membres.

(10) Encore que la possibilité de renouveler leur mandat atténue cet inconvénient. Cf. *Manuel de droit des Communautés Européennes*, Nicolas CATALANO. Dalloz et Sirey, 1962, p. 56-57.

avec les mêmes droits que les autres juges. Ce système rapproche la juridiction internationale de l'arbitrage et, en tout cas, exprime les craintes, sinon les réserves des Etats, au sujet de la cour. Enfin, ce ne sont pas seulement les Etats qui disposent de garanties dans l'administration de la Justice par la Cour, les juges eux-mêmes sont, en quelque sorte, protégés contre une sentence qu'ils désapprouveraient en leur âme et conscience. Lorsque la décision de la Cour est rendue à la majorité, et non à l'unanimité, les membres de la minorité ont le droit de publier, en annexe de l'arrêt ou de l'avis de la Cour, leur opinion dissidente. Cette pratique de « dissenting opinion », d'origine anglo-saxonne, affaiblit la portée des décisions de la Cour.

Rien de tel n'est prévu par les textes instituant la Cour de Justice des Communautés Européennes. Contrairement aux membres de la Haute Autorité de la C.E.C.A. ou des commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A., les juges ne doivent pas nécessairement être des nationaux des Etats membres des Communautés, mais aucune règle ne limite la présence des ressortissants d'un Etat déterminé au sein de la Cour. Quelle que soit l'affaire soumise à la Haute Juridiction, aucun Etat membre n'est fondé à exiger d'être représenté au sein de la Cour. En revanche, les juges ne sauraient se désolidariser des décisions de la juridiction à laquelle ils appartiennent. Avant d'entrer en fonctions, les juges prêtent serment d'exercer leurs fonctions en pleine impartialité et en toute conscience et de ne rien divulguer du secret des délibérations. C'est là une règle essentielle qui fait de la décision rendue une décision de l'ensemble de la Cour, et non de sa « majorité » (11). Cela doit écarter, enfin, le cas échéant, toute pression politique d'un Etat sur les juges de sa nationalité.

Ainsi, l'indépendance et l'impartialité de la Cour de Justice des Communautés reposent-elles, non sur une quelconque pondération nationale, mais uniquement sur les garanties que tiennent les juges de leur statut, et la Cour elle-même, de son organisation.

Les juges (12) ne sont nommés que pour six ans, mais ils peuvent être nommés de nouveau à l'issue de leur mandat. Jusqu'à présent sauf le cas de démission volontaire, et à une exception près, les Etats membres ont toujours procédé au renouvellement des mandats des juges de la Cour. Certains auteurs y voient la reconnaissance

(11) Les articles 165 et 137 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. ainsi que l'article 18 du protocole portant Statut de la Cour de Justice de la C.E.C.A., tout en disposant qu'en principe la Cour siège en séance plénière, autorise la Haute Juridiction à créer deux chambres en son sein, chacune composée de trois juges. Les chambres de la Cour peuvent procéder à certaines mesures d'instruction, mais elles peuvent aussi juger certaines catégories d'affaires, dans les conditions prévues par le Règlement de la Cour. Cette possibilité a jusqu'à présent été très largement utilisée par la Cour pour juger les affaires opposant un agent d'une communauté à l'institution au service de laquelle il est, ou a été employé. Une telle pratique n'enlève évidemment rien à notre affirmation. Les jugements rendus par une chambre de la Cour le sont au nom de la Cour de Justice toute entière.

(12) Le Statut des avocats généraux est pratiquement identique à celui des juges.

de fait du principe de l'inamovibilité (13). C'est sans doute aller trop loin. En revanche, ce qui est certain, c'est l'impossibilité pour les gouvernements des Etats membres de révoquer un juge au cours de son mandat. C'est seulement s'il a cessé de répondre aux conditions requises pour l'exercice de ses fonctions qu'un juge est susceptible d'être révoqué. Il ne peut l'être que par ses pairs, statuant hors de sa présence, à l'unanimité (14).

Ainsi assurés de la stabilité, les juges disposent de divers privilèges et immunités qui confirment l'indépendance de leurs fonctions. Ils jouissent notamment de l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis par eux dans l'exercice de leur mandat, et cela même après la cessation de leurs fonctions. Ils bénéficient de divers avantages et, en particulier, de traitements, indemnités et pensions qui, fixés par les Conseils, leur assurent une sécurité matérielle incontestable.

A l'instar du juge, la Cour elle-même est assurée d'une certaine stabilité, en dépit de la courte durée du mandat de ses membres. Le renouvellement de ses membres a lieu tous les trois ans, mais il est partiel, portant alternativement sur trois membres et sur quatre membres. Ainsi une certaine continuité peut-elle être espérée dans l'administration de la Justice. Elle ne peut être que renforcée par la tendance des gouvernements à renouveler les juges lors de l'expiration de leur mandat.

La Cour est, dans une très large mesure, la maîtresse de son organisation. Elle élit elle-même son président, pour une durée de trois ans. Elle désigne son greffier, dont elle fixe elle-même le statut. Le président de la Cour a sous son autorité les fonctionnaires et les agents qui, pour en assurer le fonctionnement, sont attachés à la Cour.

De même, enfin, la Cour est maîtresse du déroulement de la procédure qui est suivie devant elle. La procédure, qui comporte une phase écrite et une phase orale, a, en effet, un double caractère inquisitoire et contradictoire (14 bis). Le procès est dirigé par la Cour, tout en garan-

(13) Cf. *Manuel de droit des Communautés Européennes*, par N. CATALANO, *op. cit.*, p. 57, note (1).

(14) C'est également la Cour qui prononce dans certaines conditions la démission d'office des membres de la Haute Autorité ou des Commissaires. Cf. articles 12 (C.E.C.A.) ; 157, 2^e alinéa et 160 (C.E.E.) ; 126, 2^e alinéa et 129 (C.E.E.A.).

(14 bis) La procédure est mixte, comportant une phase écrite et une phase orale. Par la procédure écrite, sont consacrés les principes de la procédure en vigueur devant la juridiction administrative française (cf. le Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A. publié en 1951, par le Ministère des Affaires étrangères, de la République française, p. 45). La phase orale complète toutefois la procédure écrite, en permettant, par l'audition de témoins, d'experts et des parties elles-mêmes, des contacts directs entre le juge et le justiciable et en accentuant le caractère contradictoire des débats. Une procédure de référé a été prévue (article 33 du Statut C.E.C.A. et 37 des Statuts C.E.E. et C.E.E.A.). Sauf exception, les recours n'ont pas d'effet suspensif ; cf. l'ouvrage de M. le juge Delvaux, *la Cour de Justice de la C.E.C.A. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956)* et *la Cour de Justice des Communautés européennes. Règlement de procédure*, par Core et Sizaret. (Recueils pratiques du droit des affaires dans les pays du marché commun. Jupiter, Paris, 1959, p. 151.)

tissant aux justiciables toute liberté d'exposer leurs points de vue et de fournir des preuves. La Cour ne peut faire porter son examen que sur des actes ou des documents ayant été dûment notifiés à la partie adverse qui, elle, a toujours eu la possibilité de répliquer.

Telle est, sommairement décrite, la Haute Juridiction à laquelle les trois traités instituant les Communautés européennes remettent de multiples compétences, pour la plupart de caractère contentieux. Cette diversité même des compétences confiées à la Cour a conduit les auteurs à s'interroger sur son rôle et sur sa nature juridique.

Instituée par des conventions de droit international public, la Cour est chargée d'assurer la solution judiciaire des conflits et le respect du droit dans des communautés fondées sur l'association de six Etats européens. Est-elle alors une juridiction internationale ? C'est là une conception qui, au départ, vint tout naturellement sous la plume de certains auteurs. Une partie de la doctrine alla même jusqu'à contester, au moins à l'origine, la nécessité de la création d'une juridiction internationale, spéciale aux Communautés Européennes. « On doit signaler, écrivait en 1953, M. Ch. Rousseau (15), la tendance récente à multiplier, du moins en Europe, les tribunaux internationaux, au détriment de l'unité nécessaire de la juridiction interétatique (création d'une Cour européenne des droits de l'homme par la Convention de Rome de 1950 et d'une Cour de Justice européenne par (le) traité de 1951... instituant la C.E.C.A.). Quelles que soient les raisons qui commandent, en l'espèce, la spécialisation du juge, on peut estimer que le système des chambres de procédure sommaire de la Cour de la Haye eût fourni une solution techniquement équivalente dès lors qu'aucune intégration organique des nouvelles cours dans un appareil juridictionnel unique n'était envisagée... »

Une telle conception n'a trouvé, cependant, que fort peu de défenseurs, en tout cas pour la Cour de Justice de la C.E.C.A. La diversité même des recours qui peuvent être intentés devant la Cour a écarté la solution proposée. Avec la création, par les traités de Rome, de nouvelles communautés économiques, elle aurait été plus utopique encore, tant sont diverses, nombreuses et particulières les compétences qui reviennent à la Cour de Justice. Il est donc raisonnable de penser que cette dernière a acquis définitivement son autonomie.

La grande majorité de la doctrine, loin de se rallier aux vues unitaires de M. Rousseau, estime d'ailleurs que, pour l'essentiel, la Haute Juridiction n'est pas une juridiction internationale (16). Le critère

(15) Ch. Rousseau, *Traité de Droit international public*. (Sirey, 1953, n° 687.)

(16) Dans ses conclusions sous l'affaire 8-55 M. l'avocat général LAGRANGE écrit : « On pourrait sans doute rappeler que notre Cour n'est pas une juridiction internationale, mais la juridiction d'une Communauté créée par six Etats sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale et que le traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conclu dans la forme des traités internationaux, et s'il en est un

tiré de la source formelle de son existence, trois traités internationaux, ne saurait, en effet, à lui seul, permettre la qualification de la Cour (17). Aussi, considérant les Communautés européennes comme la préfiguration d'un Etat fédéral européen, certains auteurs voient dans la juridiction de ces communautés une Cour suprême fédérale, une Cour constitutionnelle (18). D'autres, mettant l'accent sur la technique juridique mise en œuvre par les recours qui peuvent être intentés devant la Cour, en font un Tribunal administratif de dernier ressort (19), etc... La diversité des qualifications doctrinales souligne, par elle-même, sinon la vanité de la recherche, du moins la difficulté de l'entreprise. Au surplus, les thèses présentées par les auteurs ne sont pas catégoriques ou du moins, lorsqu'elles le sont, c'est qu'elles traduisent une volonté politique : Opposer la Cour aux juridictions internationales, en faire une juridiction fédérale, n'est-ce pas en effet accélérer psychologiquement le processus d'intégration des Etats membres ? Dans l'état actuel du droit communautaire, il est toutefois objectivement impossible de soutenir que la Cour de Justice n'est, à aucun point de vue, investie d'une mission d'ordre international. Par certaines des compétences qui lui sont dévolues, la Cour exerce incontestablement les fonctions d'une juridiction internationale tout à fait classique (20). Telle a d'ailleurs été l'intention des auteurs des traités (21). A l'inverse, il semble difficile de rattacher toutes les compétences de la Cour à une fonction juridictionnelle de caractère international. C'est précisément en se fondant sur la diversité des compétences exercées par la Cour que la plupart des auteurs l'opposent notamment à la Cour Internationale de Justice (22).

incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituant le droit interne de cette Communauté.» (Recueil, II, 263.)

(17) Cf. P. GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, Genève, 1953, tome I, p. 99.

(18) Telle est la thèse longuement défendue, mais non sans quelques nuances, et par référence aux juridictions constitutionnelles italienne et allemande, par M. N. CATALANO dans son *Manuel de droit des Communautés européennes*, op. cit., p. 64 à 69.

(19) « La Cour de Justice, écrit M. Louis CARTOU, n'est pas une juridiction internationale, elle est la juridiction interne de la Communauté conçue à l'image des juridictions étatiques et notamment de la juridiction administrative française, tant par la personne des justiciables que par la compétence, la nature des contentieux qui lui sont soumis, la procédure selon laquelle elle statue. » (L. CARTOU, *Le Marché commun et le droit public*, Sirey, 1959, p. 53.)

(20) M. LAGRANGE lui-même écrit ainsi : « ... la compétence internationale de la Cour se manifeste dans l'article 89, relatif aux litiges entre Etats membres, et l'article 88, concernant les sanctions contre les Etats ». M. LAGRANGE, *la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, Revue du Droit Public, 1954, p. 431.

(21) On lit ainsi dans le *Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A.*, op. cit. : « Le cadre international aux frontières duquel fonctionne la Communauté et l'éventualité de certains litiges de caractère international mais se rapportant directement à l'application du traité, ont conduit tout naturellement à attribuer dans ce domaine certaines compétences à la Cour de Justice, qui a ainsi également à certains égards, le caractère d'une cour internationale. » (Rapport p. 31.)

(22) M. Gehard BEBR écrit, à ce propos : "Thus, for example, the Court is au

Nous sommes ainsi placés devant un problème apparemment crucial. La Haute Juridiction semble difficilement se prêter à une qualification juridique et, en tout cas, les auteurs ne s'accordent point à cet égard. Or, c'est là une question qui peut paraître décisive.

Au-delà des techniques juridiques, une juridiction fédérale comme la Cour Suprême des États-Unis, représente, par exemple, une toute autre forme d'organisation humaine qu'une juridiction internationale comme la Cour Internationale de Justice. Chacune de ces juridictions se rattache à un système juridique différent, un Etat dans le premier cas, la Communauté internationale des Etats dans le second.

Aussi serait-il trop aisé, devant les hésitations doctrinales, de se borner à voir dans la Cour de Justice des Communautés européennes une juridiction d'un « type nouveau », investie de compétences multiples. Peut-être serons-nous ramenés à cette conclusion si la Cour est décidément rebelle à toute qualification. Il est nécessaire auparavant de tenter de définir la mission de la Haute Juridiction.

Comment le faire, sans rechercher tout d'abord à définir la nature des communautés européennes elles-mêmes ? C'est par rapport au type d'organisation humaine qu'elles représentent qu'il nous sera permis, le cas échéant, de déterminer le cadre dans lequel s'insère la mission juridictionnelle de la Cour.

Si toutefois cette recherche se révèle vaine ou si, du moins, nos conclusions restent incertaines, c'est la jurisprudence de la Cour elle-même qu'il nous faudra interroger : la Cour a-t-elle défini les caractères spécifiques de ses compétences, s'est-elle prononcée sur la nature de sa propre mission ?

administrative court, with strong undertones of a constitutional court in specific instances, as well as a civil court. And in a few instances it operates as an international court, a disciplinary tribunal and even as an arbitrator. The administrative and constitutional jurisdiction of the Court overshadows its international jurisdiction to such an extent that there is hardly any ground for comparing it with the International Court. If, in this exposition such a reference is nevertheless made, it is only to demonstrate more forcefully the wide abyss which divides these Courts." (G. BEBR, *Judicial control of the European Communities*, published by the library of World Affairs, Stevens, London, 1962, p. 22-23.)

CHAPITRE PREMIER

L'ANALYSE DOCTRINALE DE LA MISSION DE LA COUR

Bien qu'ils créent une Juridiction unique, les trois traités instituant les Communautés Européennes ont été négociés, signés et ratifiés à des époques et dans des conditions très différentes (1). En 1950, les auteurs du traité instituant la C.E.C.A. espéraient ne poser que la première pierre d'une plus vaste construction. A leurs yeux, la nouvelle Communauté était profondément différente des organisations qui, jusque-là, rassemblaient les Etats souverains, en vue d'objectifs déterminés. Le traité de la C.E.C.A., visait, en effet, à réaliser progressivement un marché commun du charbon et de l'acier grâce à des institutions et des mécanismes nouveaux, dont ils se plaisaient à souligner l'originalité (2). De plus, l'intégration économique n'était que l'objet immédiat du traité. Ses auteurs assignaient, à ce dernier, un but plus lointain, de caractère politique : l'unification des six Etats membres de la Communauté (3). Aussi, est-ce tout à la fois, pour souligner la nouveauté des règles édictées par le Traité et pour exprimer la signification profonde de la Communauté que fut introduit un concept nouveau : la supranationalité. Avec la signature du Traité instituant la Communauté Européenne de Défense, puis avec la rédaction de l'avant projet de Traité portant création de la Communauté Européenne, les promoteurs de l'intégration européenne ne doutèrent plus que la supranationalité consacrerait un type nouveau de rapports juridiques et qu'elle permettrait de qualifier un type nouveau d'institutions.

Les Communautés Européennes échappent-elles donc aux classifications juridiques traditionnelles ? Sans négliger la nouveauté de certaines règles édictées par les traités, une partie de la doctrine se refusa à

(1) Cf. *supra*, p. 17 et s.

(2) Cf. la C.E.C.A., par P. REUTER, *op. cit.* et la préface de R. SCHUMAN à cet ouvrage.

(3) La déclaration de M. R. SCHUMAN, en date du 9 mai 1950, en témoigne. (Cf. *supra*, p. 21.)

l'admettre, niant que la supranationalité constituât une notion juridique spécifique, et se bornant à rapprocher les institutions communautaires des institutions fédérales.

Par ailleurs, l'évolution politique fut telle que les espoirs placés en 1950 dans la constitution de Communautés supranationales furent largement déçus. L'échec de la C.E.D., l'abandon corrélatif du projet de Communauté Européenne, mirent un terme brutal à l'audacieuse entreprise. Or, autant par la prudence politique qui les animait qu'en raison de la méfiance que leur inspirait une notion trop imprécise, les auteurs des traités signés à Rome en 1957 abandonnèrent le nouveau vocable sans que, pour autant, fut vidée la querelle.

SECTION I

LA THEORIE DE LA SUPRANATIONALITE

Le Traité instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier consacre la notion de supranationalité dans son article 9, 5^e et 6^e alinéas :

« ... Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatibles avec le caractère *supranational* de leurs fonctions.

« Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche. »

Au premier chef, la supranationalité est ainsi liée à l'indépendance des membres de la Haute Autorité de la C.E.C.A. par rapport aux Etats membres de la Communauté. Toutefois, elle a un sens plus général et doit permettre de rendre compte du système des Communautés dans son ensemble. Telle est, du moins, la signification des projets de Traités instituant respectivement la Communauté Européenne de défense et la Communauté européenne. En effet, l'article premier du projet de traité C.E.D. dispose :

« Par le présent traité, les Hautes Parties contractantes instituent entre elles une *Communauté Européenne de Défense, de caractère supranational*, comportant des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun. »

De même, l'article premier de l'avant-projet de traité portant statut de la Communauté Européenne dispose :

« Il est institué par le présent traité *une Communauté politique Européenne de caractère supranational*.

« La Communauté est fondée sur l'union des peuples et des Etats, le respect de leur personnalité, l'égalité des droits et des obligations. Elle est indissoluble. »

Disposant de cette base juridique, à vrai dire assez étroite, la doctrine tenta d'édifier une théorie générale de la supranationalité. A cette fin, elle mit l'accent sur le transfert de compétences étatiques aux nouvelles Communautés qu'elle opposa aux Organisations Internationales « classiques ». Cette étude ne fut d'ailleurs réellement entreprise que pour la C.E.C.A. Après l'échec des projets de traités de C.E.D. et de communauté européenne, c'est en tout cas sur ce seul plan qu'elle garde un intérêt.

§ 1. — *La source de la supranationalité réside en un transfert de compétences étatiques.*

La source juridique de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est un traité, complété par une convention et des protocoles d'application. C'est ainsi, par des procédés de droit international « classique », que sont jetées les premières bases de l'« intégration européenne ».

Mais le traité ne se borne pas à prévoir les règles qui présideront à une libération progressive des échanges dans le domaine de la production de charbon et d'acier. Il établit des mécanismes économiques plus complexes qui, à moyen terme, doivent assurer une harmonisation économique très poussée.

Le traité assigne un « objectif commun » (4) à cette réalisation concrète : « ... fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et... jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé » (5). Les « institutions communes » (6) constituent ainsi la charpente de la Communauté. « Dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun » (7), elles devront faire fonctionner le marché commun du charbon et de l'acier.

Si toutefois, l'objectif fondamental des auteurs du traité se limitait à cette tâche, il serait étrange d'avoir donné à la Communauté le visage, ou du moins, l'apparence d'un Etat : un pouvoir exécutif ; un contrôle parlementaire ; un contrôle juridictionnel. De plus, les normes juridiques créées par la Haute Autorité, avec ou sans la participation du Conseil Spécial de Ministres, suivant les cas, sont directement applicables sur

(4) Article 1 du traité instituant la C.E.C.A.

(5) Préambule du traité instituant la C.E.C.A.

(6) Articles 1 et 3 du traité instituant la C.E.C.A.

(7) Articles 1 et 3 du traité instituant la C.E.C.A.

le territoire des Etats membres (8). La même force juridique s'attache aux arrêts de la Cour de Justice (9). Ainsi, « sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité » (10), les décisions de la Haute Autorité et les arrêts de la Cour sont exécutoires sur le territoire des Etats membres. Ils sont notamment directement applicables aux particuliers, en l'occurrence aux entreprises et associations d'entreprises, au sens du traité (11). Diverses compétences, exercées jusque-là par les Etats sont transférées aux institutions communautaires. Elles se situent désormais dans l'ordre juridique communautaire, distinct de l'ordre juridique interne des Etats.

§ 2. — *L'originalité de la Communauté supranationale s'affirme par rapport aux organisations internationales « classiques ».*

Tous les engagements internationaux limitent les compétences des Etats, leur souveraineté. Les peuples des Nations Unies sont ainsi « résolus... à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international... » (12). Ni la doctrine, ni la jurisprudence — sinon quelquefois la pratique — ne mettent en doute ce principe. « Par définition, écrit M. Ch. Rousseau, le traité international pose une règle de conduite obligatoire pour les Etats signataires » (13).

De même est-il admis que si certains traités n'engendrent que des prestations réciproques à la charge des Etats contractants, d'autres, comme la Charte des Nations Unies, posent des règles de droit valables, en principe, pour tous les Etats (14).

Les différences marquantes entre les Organisations internationales « classiques » et la Communauté n'en sont pas moins apparentes, tant sous le rapport de leurs institutions respectives qu'en raison des conditions de l'applicabilité aux individus des règles édictées par les Traités.

(8) Article 92 du traité instituant la C.E.C.A.

(9) Article 44 du traité instituant la C.E.C.A.

(10) Article 92 du traité instituant la C.E.C.A.

(11) Article 80 du traité instituant la C.E.C.A.

(12) Préambule de la Charte des Nations Unies.

(13) Ch. ROUSSEAU, *Traité de Droit International Public*, op. cit. (éd. 1953), n° 46.

(14) On oppose aussi les « traités normatifs » aux « traités institutionnels ». Ces derniers établissent un ordre normatif superétatique, mais, en outre, créent des organes de délibérations communs. Toutefois, les relations organiques qu'ils établissent restent essentiellement interétatiques : elles ne produisent leurs effets directs qu'à l'égard des Etats. M. D. SIKJANSKI les oppose, en cela, aux Communautés Européennes. (*Revue générale de Droit international public*, 1961, p. 48.)

I. — LES INSTITUTIONS.

En règle générale, ce sont les Etats — ou plus exactement leurs représentants — qui composent les organes des Organisations internationales. Les Etats se réservent, par là, le pouvoir de décision. Il arrive, cependant, que certains organes soient composés de forces ou de groupes politiques. L'assemblée consultative du Conseil de l'Europe est ainsi composée des représentants élus des parlements nationaux. Dans d'autres cas, enfin, certains organes des Organisations internationales sont composés de personnalités indépendantes, généralement choisies pour leur compétence. Ces organes ont à la fois un caractère technique et une large indépendance à l'égard des Etats. Un exemple caractéristique est donné par le Comité consultatif des questions administratives et budgétaires des Nations Unies.

Mais dans tous ces cas, l'organe qui représente les Etats se réserve le pouvoir de décision. Telle est la situation du Comité des Ministres au sein du Conseil de l'Europe ; celle de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité au sein de l'Organisation des Nations Unies.

Au contraire, dans la C.E.C.A., l'Assemblée commune dispose d'un pouvoir propre de contrôle : elle peut, en particulier, être saisie d'une motion de censure sur le rapport général qui lui est soumis annuellement par la Haute Autorité. Si elle vote cette motion de censure — à une majorité renforcée (15), il est vrai, les membres de la Haute Autorité doivent abandonner collectivement leurs fonctions (16).

De même la Haute Autorité, composée de personnalités indépendantes, dispose-t-elle d'un pouvoir propre de décision (17). Sans doute partage-t-elle ce pouvoir avec le Conseil spécial de Ministres, dans un certain nombre de cas déterminés par le traité. Certaines décisions doivent, en effet, être prises par la Haute Autorité sur avis conforme du Conseil. Mais la Haute Autorité garde son pouvoir propre de décision dans toute une série d'hypothèses où l'avis conforme du Conseil n'est pas requis par le traité. Ainsi, par exemple, est-elle seule habilitée à autoriser des accords de spécialisation ou des accords d'achat ou de vente en commun (18). Elle exerce alors un pouvoir essentiel : déterminer les limites des règles prévues par l'article 65 du traité, visant à interdire les pratiques dites de « cartellisation ».

(15) A la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'assemblée commune.

(16) Article 24 du traité instituant la C.E.C.A.

(17) Article 65, 2° § du traité instituant la C.E.C.A.

(18) Article 65, 2° § du traité C.E.C.A.

II. — L'APPLICABILITÉ DES TRAITÉS AUX INDIVIDUS.

Le droit international obtient la sanction des engagements conclus par les Etats, par l'introduction des traités dans l'ordre juridique interne des Etats signataires. Mais en règle générale, le traité international ne s'applique pas directement à l'individu. « Ce dernier, écrit M. Ch. Rousseau, n'est affecté par les règles du droit international que si celles-ci passent par l'intermédiaire du droit interne » (19). Sans doute, faut-il ajouter qu'« il est toujours possible, aux Etats de stipuler le contraire et de décider qu'un traité constituera une source directe de droits et d'obligations pour des particuliers » (19). De telles hypothèses ne sont pas rares. Il en est ainsi en ce qui concerne les traités relatifs à la condition des étrangers, notamment lorsqu'ils stipulent le droit d'ester en justice, la liberté de commerce ou d'établissement, ou encore le droit de pêche dans les eaux territoriales des Etats contractants (20). De même encore, les traités sanctionnant le principe du respect des droits régulièrement acquis ; par exemple, certains traités relatifs à la propriété industrielle.

L'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale du 3 mars 1928, donné à propos de l'affaire de compétence des tribunaux dantzikois à l'égard de fonctionnaires des chemins de fer polonais, confirme cette pratique internationale : « ... On ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des parties contractantes, puisse être l'adoption par les parties de règles déterminées, créant des droits et obligations pour des individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux » (21).

La situation des particuliers est, toutefois, différente dans la C.E.C.A. Les entreprises, au sens du traité (22), sont subordonnées directement tant aux règles établies par celui-ci qu'aux décisions prises par la Haute Autorité. Les entreprises peuvent être frappées d'amendes ou soumises à des astreintes extrêmement élevées, dans les mêmes conditions (23). Les décisions de la Haute Autorité sont alors directement exécutoires, suivant les voies de droit en vigueur dans l'Etat (24), sans qu'intervienne la procédure de l'exéquatur. Le seul recours dont disposent les entreprises, elles le tiennent encore du traité : l'article 36 leur ouvre un recours de pleine juridiction devant la Cour de Justice (23).

Telles sont, entre les organisations internationales « classiques » et

(19) Ch. ROUSSEAU, *Traité de droit international public* (éd. 1953), n° 56.

(20) Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, I, n° 275.

(21) C.P.J.I., *Publications de la Cour*, Série AB, n° 28, p. 17.

(22) Article 80 du traité C.E.C.A.

(23) Cf. *infra*, p. 284.

(24) Article 92 du traité C.E.C.A.

la C.E.C.A., les différences que se plurent à relever nombre d'auteurs. Ils estimèrent y trouver les matériaux nécessaires à l'élaboration d'une théorie nouvelle.

§ 3. — *La supranationalité définit un nouveau type d'organisation humaine.*

Le traité instituant la C.E.C.A. plaçait donc le juriste devant une organisation internationale qui, sous des aspects formels traditionnels, se révélait assez différente de la plupart des autres organisations interétatiques.

« Il est enfin nécessaire, écrivait M. Paul Reuter, de mettre en lumière l'importance des *abandons de souveraineté* consentis par les Etats. Tout engagement international limite la souveraineté des Etats, mais certains ne se bornent pas à une limitation simple ; ils sont, comme le Plan Schuman, fondés sur une *délégation de souveraineté*, résultant de l'étendue des compétences qui sont transférées. Le traité comporte institution de pouvoirs et transfert de matières qui rentrent désormais dans la compétence de la C.E.C.A. Ces formules seront techniquement précisées plus tard, mais elles sont aux antipodes de celles que l'on voit apparaître dans les rares traités consacrés dans le passé à l'organisation d'un marché international » (25).

Ainsi se trouvait posée la question essentielle : Comment s'analysent ces « abandons », ces « délégations de souveraineté ? » Par sa nature juridique, la Communauté est-elle irréductible à toute autre forme d'organisation humaine ? La plupart des auteurs favorables à l'intégration européenne l'affirmèrent sans hésiter.

Il est vrai que le problème n'était pas seulement doctrinal. La tentative d'intégration européenne, portée sur les trois plans, économique, militaire et politique, visait à jeter les bases d'un édifice durable, à consacrer l'introduction de techniques préfédérales entre les six Etats. La « supranationalité » devait être le concept juridique nouveau qui rendrait compte des diverses compétences exercées par les autorités instituées par les nouveaux traités et aussi l'idée-force qui désignerait, et en même temps exalterait, les efforts des six pays vers leur unification.

Hommes politiques et juristes tentèrent ainsi d'en décrire avec précision les caractères. Selon eux, la supranationalité était un mode d'organisation se distinguant des modes internationaux, confédéraux, fédéraux et nationaux. Elle consacrait, pour l'avenir « l'établissement d'un échelon nouveau dans la gradation des pouvoirs » (26).

« Le supranational, écrivait R. Schuman, se situe à égale distance entre, d'une part, l'individualisme international qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que des obligations contractuelles, occasionnelles et révo-

(25) Paul REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 30.

(26) R. SCHUMAN, préface de l'ouvrage de P. Reuter : *la C.E.C.A., op. cit.*, p. 7.

cables ; d'autre part, le fédéralisme d'Etats qui se subordonnent à un Super-Etat doté d'une souveraineté territoriale propre. L'institution supranationale, telle que notre Communauté, représentée par la Haute Autorité, ne possède pas les caractéristiques d'un Etat, mais elle détient et exerce certains pouvoirs souverains. Elle est indépendante à l'égard des gouvernements nationaux, dans les limites du traité ; cette indépendance est irrévocable comme l'est le transfert de compétence qui en est la source » (27).

Ainsi définie, la supranationalité « groupe heureusement un ensemble de caractères qui dessinent suffisamment l'originalité de la C.E.C.A., et marquent les tendances qu'il appartiendra à l'avenir de confirmer » (28). La supranationalité souligne l'indépendance de l'organe supranational par rapport aux Etats, et notamment aux gouvernements nationaux. Elle concrétise le transfert de compétence, réalisé par les Etats au bénéfice de la Communauté. Elle manifeste de nouveaux rapports : les rapports directs qui se nouent entre les organes de la Communauté et les particuliers (29).

Ce dernier trait est le plus important. Dans son rapport sur la C.E.C.A., présenté au Congrès international d'études sur la C.E.C.A. (30), M. P. de Visscher écrit : « Qu'une organisation ou institution née d'un traité puisse exercer certaines compétences à l'égard des Etats qui lui ont donné naissance, c'est là un phénomène dont le droit international classique présente de nombreux exemples. De telles institutions, parmi lesquelles on citera principalement l'Organisation des Nations Unies, peuvent être qualifiées de superétatiques dans la mesure où leurs décisions s'imposent aux Etats membres par l'effet d'une procédure majoritaire. En imaginant l'expression « pouvoir supranational », les auteurs du Plan Schuman ont eu en vue une forme différente de compétence. Ils ont visé cette forme de compétence (normative, juridictionnelle ou administrative) qui atteint la Nation, c'est-à-dire les individus, sans l'entremise de l'Etat.

Selon cette terminologie, le pouvoir supranational est celui qui s'exerce directement sur les nationaux des Etats contractants en créant dans leur chef — sans possibilité de veto étatique, de réception ou d'exequatur — des droits et des devoirs subjectifs dont la protection et l'observance sont assurées par les organes mêmes de l'institution considérée ».

(27) R. SCHUMAN, préface de l'ouvrage de P. Reuter. *La C.E.C.A., op. cit.*, p. 7.

(28) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 143.

(29) C'est d'ailleurs « pour souligner ce caractère original de l'immédiateté du pouvoir des organes indépendants qui s'exerce directement sur les individus, que l'on a eu recours au terme de « supranational ». Cf. SUDJANSKI, *Revue générale de droit international public*, 1961, p. 49 et F. LUCHAIRE, actes officiels du Congrès d'études sur la C.E.C.A. de Milan, Stresa, tome IV, p. 289.

(30) Actes officiels du Congrès de Milan, Stresa, tome II, p. 31-32.

§ 4. — *La supranationalité caractérise la mission de la Cour.*

A la lumière de la théorie de la supranationalité, le rôle de la Cour de Justice, tel que l'entendaient les auteurs du traité instituant la C.E.C.A. apparaît ainsi clairement.

La Cour doit trancher tous les conflits qui peuvent survenir entre les Etats membres de la Communauté. Sa compétence est obligatoire et ses arrêts ont force exécutoire sur le territoire de la Communauté.

Le rôle de la Cour n'est pas, cependant, limité à l'exercice de cette compétence finalement assez proche de celle de la juridiction internationale classique. De nouveaux types de conflits, vont, en effet, surgir : conflits entre les institutions de la Communauté, conflits entre ces institutions et les Etats membres. De plus, les particuliers eux-mêmes — en l'occurrence, les entreprises — vont entrer en conflit avec la Haute Autorité, avec les Etats ou encore entre eux. C'est toujours devant la Cour de Justice que doivent être élevés ces conflits. Elle peut donc être directement saisie par les particuliers, même dans le cas où ceux-ci prétendent agir contre l'Etat dont ils sont les ressortissants.

De même, si des crises surviennent dans le fonctionnement du marché, c'est encore la Cour qui, par des procédures appropriées — telle que celle de l'article 37 du traité instituant la C.E.C.A. — « arbitre les intérêts fondamentaux en cause » (31).

Enfin, le transfert de compétence est tel que la révision du traité elle-même peut échapper aux règles traditionnelles. Dans certaines limites, par exemple, l'article 95 (3^e et 4^e alinéas) du traité instituant la C.E.C.A. permet une révision du traité par les organes institués par le traité lui-même, et non par les Etats membres. Cette disposition permet le cas échéant, une révision partielle du traité contre l'avis d'un Etat membre. Mais, peut être adopté, le projet de révision doit obtenir l'avis conforme de la Cour de Justice.

La conception des auteurs du traité est claire :

— permettre le fonctionnement d'un marché commun du charbon et et de l'acier, (puis la création d'une armée commune, etc.), sous l'égide d'organes d'un type nouveau qui, collaborant avec les Etats, soient assurés d'une parfaite indépendance ;

— faire de la Cour de Justice, l'institution qui, à l'instar de la juridiction fédérale et grâce à ses multiples compétences, assure, en dernier ressort, le respect du pacte supranational.

(31) Cf. *infra*, p. 224 et s.

SECTION II

*LA CRITIQUE DOCTRINALE
DE LA THEORIE DE LA SUPRANATIONALITE*

La « supranationalité » comportait toutefois, dans l'esprit des auteurs du traité instituant la C.E.C.A., au moment même où ce dernier était en discussion, un objectif politique : l'intégration européenne. La supranationalité devait permettre de définir, avec beaucoup de souplesse juridique, le passage des six Etats des formes classiques de la coopération internationale à une conception communautaire plus élaborée. Elle devait préfigurer l'Etat Fédéral Européen.

Plus qu'une catégorie juridique définitive, la supranationalité traduisait, dans l'esprit des auteurs des traités de 1951-1953, une transition vers la création d'une Nation Européenne. Aussi a-t-elle été vivement contestée, dans son principe même, par une partie de la doctrine.

Dans le compte-rendu critique de l'ouvrage classique de M. P. Reuter (32), Georges Scelle conteste, de manière particulièrement frappante, la spécificité de cette notion « juridique ».

« Avouerons-nous d'abord ne pas trouver dans le terme de « supranational »... un contenu satisfaisant, ni surtout bien nouveau », écrit Georges Scelle. « Le vocable est flou et ne correspond à aucune catégorie spécifique de phénomènes. Il couvre toute activité sociale et juridique qui n'est pas à la merci de l'arbitraire gouvernemental : n'importe quelle coutume internationale aussi bien que n'importe quel traité, *a fortiori* n'importe quelle organisation internationale, contient du superétatisme » (33). « Une fois encore, ajoute-t-il, méfions-nous des catégories et compartimentages didactiques. C'est surtout dans notre domaine qu'ils sont fictifs... » (34). « En fait, l'ordre juridique de la Communauté reste un ordre juridique subordonné qui ne dispose pas de lui-même » (35) (36).

(32) *La C.E.C.A.*, *op. cit.*

(33) G. SCELLE, *la C.E.C.A.*, « Revue du droit public », 1953, p. 797-798.

(34) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 799.

(35) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 801.

(36) « Force est d'admettre que, tout en possédant un ordre autonome à l'intérieur de leurs cadres conventionnellement établis, l'Ordre des Communautés demeure un ordre subordonné dans la mesure où il ne dispose pas... de la compétence des compétences », écrit D. SIKJANSKI, *op. cit.*, p. 55.

Georges Scelle préfère rechercher dans la Communauté, « dans ses rapports avec les (Etats membres), avec les Etats tiers, avec les autres services spécialisés de la Communauté internationale globale... le véritable degré de fédéralisme de l'ordre juridique instauré » (37). Il voit dans la relative prudence des rédacteurs du traité le reflet du « conservatisme social », de la résistance des gouvernements à « la création d'institutions communes dotées de pouvoirs déterminateurs » (38). Ainsi s'expliquent « le maniement de tous les freins par le Conseil de Ministres » (39) ; les difficultés apportées à la révision éventuelle de la « Constitution de la Communauté », l'absence d'une compétence législative de l'assemblée, etc.

En revanche, « le caractère directement obligatoire des décisions organiques communautaires sur les activités privées et le mécanisme des sanctions « témoignent de l'immédiateté personnelle » : « le principal trait du confédéralisme s'évanouit » (40).

C'est pourquoi, la Cour de Justice apparaît à Georges Scelle comme un organe différent des autres organes institués par le traité. La Haute Autorité et l'Assemblée ont des compétences limitées et sont freinées par le Conseil de Ministres où sont représentés les gouvernements des Etats membres. Au contraire, « on s'avance sur le terrain solide du fédéralisme lorsque l'on considère la compétence judiciaire de la Cour. Elle apparaît comme l'aboutissement normal et régulateur d'un ordre juridique autonome et dispose d'une compétence terminale... » (41).

D'autres auteurs ont également contesté la spécificité du caractère « supranational » des Communautés Européennes. Aux yeux de M. Ch. Chaumont (42), c'est l'idée de service public international qui, seule, permet d'analyser les organisations internationales. L'organisation internationale, considérée comme un service public international, obéit à un intérêt général : les attributions et fonctions des différents organes de l'organisation ne sont elles-mêmes que des aspects particuliers de l'intérêt général qui domine l'organisation dans son ensemble (43). C'est qu'en effet les Etats, en créant une organisation internationale, ne prétendent pas créer un pouvoir comparable à ce qu'est le pouvoir de

(37) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 802.

(38) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 799.

(39) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 801.

(40) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 802.

(41) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 802.

(42) Cf. notamment : « Perspectives d'une théorie du Service Public à l'usage du droit international contemporain », in *Mélanges SCELLE - I* (L.G.D.J., 1956), p. 115 et suivantes ; « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », in *Mélanges BASDEVANT* (Pédone, 1960), p. 114 et suivantes ; Cours photocopié de l'Institut d'Etudes Politiques (les organisations internationales, Paris, 1960-61) ; « La signification du principe de spécialité des organisations internationales » in *Mélanges ROLIN* (Pédone, 1964), p. 55 et s.

(43) Cf. CHAUMONT, Cours précité, p. 131.

l'Etat dans l'ordre juridique interne. Ils veulent créer une organisation qui leur rende des services d'intérêt général (43).

Toute transposition de la technique constitutionnelle interne dans la structure des organisations internationales est ainsi à rejeter. Si l'on ne reste pas au plan du formalisme juridique, un élément essentiel de l'ordre juridique interne fait défaut aux organisations internationales. « ... Cet élément essentiel, c'est le fait humain capital qui explique les structures de l'Etat dans l'ordre interne, le fait que nous avons affaire à une Nation, à une somme d'individus qui ayant atteint un certain degré d'intégration nationale, s'expriment dans des institutions constitutionnelles » (44).

M. Ch. Chaumont reconnaît néanmoins que si, « la société internationale reste fortement marquée par l'interétatisme, c'est-à-dire par un régime juridique dans lequel les gouvernements étatiques jouent un rôle essentiel » (45), « ... il existe une poussée incontestable... de superétatisme, régime dans lequel les services internationaux dépendent directement, non des Etats eux-mêmes, mais d'organes internationaux préexistants » (45). Ce courant se manifeste précisément dans les Communautés européennes. Ces organisations européennes sont celles qui paraissent se rapprocher le plus, par leur structure, de la structure gouvernementale elle-même ; le concept du supranationalité devait ainsi, selon certains, permettre de consacrer l'originalité de ces communautés nouvelles. Toutefois, ici encore, M. Ch. Chaumont estime qu'il serait fallacieux de transposer, sur le plan des Communautés, les techniques du droit interne, « tant du moins qu'il n'existera pas une Nation Européenne, c'est-à-dire tant que l'intégration européenne ne sera pas parvenue à un niveau tel que l'on pourra considérer (qu'il existe) un véritable Etat fédéral » (46).

M. Ch. Chaumont, cependant, souligne le rôle particulier de la Cour dans les Communautés Européennes. L'existence d'un mécanisme juridictionnel organisé — permettant la sanction du principe de spécialité, permettant aussi de contrôler les institutions communautaires en évitant qu'elles sortent de leur compétence — lui paraît essentielle. « Il est précieux, écrit-il, que dans une organisation telle que la C.E.C.A., les créateurs de l'organisation aient créé... un organe juridictionnel... ; cela a déjà permis et continuera de permettre au droit organique de faire des progrès considérables, et notamment dans le sens de la théorie générale du service public international » (47). Aussi M. Chaumont voit-il dans « ces organisations où la sanction du principe de spécialité est juridiquement organisée... un mécanisme analogue à celui que comportent les systèmes fédéraux où... il existe un organe juridictionnel chargé de

(44) Ch. CHAUMONT. *Cours précité*, p. 128-129.

(45) Ch. CHAUMONT. *Mélanges G. Scelle, op. cit.*, p. 123.

(46) Ch. CHAUMONT. *Cours précité*, p. 129.

(47) Ch. CHAUMONT. *Cours précité*, p. 161.

contrôler et de vérifier la répartition des compétences entre les organes fédéraux et les Etats membres de la Fédération » (48).

Bien d'autres auteurs ont critiqué le concept de supranationalité (49). Il est important, toutefois, de souligner que la doctrine ne méconnaît jamais la part de nouveauté que comporte la création de la C.E.C.A. et l'institutionnalisation des pouvoirs dans la Communauté (50). M. Ch. Chaumont, aussi bien que Georges Scelle, soulignent, tout au contraire, l'importance de la création de la Cour de Justice, mais ils refusent d'y voir un organe d'un type nouveau et préfèrent saluer, avec l'apparition d'un mécanisme juridictionnel perfectionné, un progrès dans la pratique internationale.

Quoiqu'il en soit, la querelle de la supranationalité put, pendant un temps, paraître dépassée. Les traités de Rome n'avaient-ils pas délibérément écarté cette nouvelle terminologie, leurs rédacteurs ayant éprouvé, avec l'échec de la C.E.D., la force des résistances psychologiques et la vertu de la prudence. En raison même de son contenu politique — la préfiguration du fédéralisme européen — le concept devait néanmoins réapparaître par la suite.

SECTION III

UNE INCERTITUDE FONDAMENTALE ET TENACE

Des conceptions très différentes se sont exprimées sur la nature juridique des Communautés Européennes. Ces oppositions doctrinales traduisent, plus qu'une simple équivoque, une incertitude fondamentale : les Communautés Européennes resteront-elles de simples organisations internationales, particulièrement élaborées, assurant l'établissement d'un marché commun économique entre les Etats membres ?

Les bases de ce marché commun une fois jetées, tentera-t-on de créer un Etat Fédéral Européen ? Sans que le problème soit résolu, et

(48) Ch. CHAUMONT. Cours précité, p. 157.

(49) Cf. la communication de F. MUNCH au Congrès international d'études sur la C.E.C.A. de Milan, Stresa (actes officiels, II, p. 276-277). Voir aussi R. KOVAR, *le Pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.* (L.G.D.J., Paris, 1964), p. 231-232.

(50) M. N. CATALANO écrit, à ce sujet : « Il est indéniable que le traité C.E.C.A. constitue un *quid novi*. Il est cependant au moins discutable que l'élément de nouveauté qu'il contient puisse être délimité et circonscrit grâce à la notion de « supranationalité », au risque d'ailleurs de tomber dans une pétition de principes. » (N. CATALANO, *Manuel de droit des Communautés Européennes*, op. cit., p. 17.)

après l'échec du projet de C.E.D. (51), le vocable de supranationalité n'a pas été repris par les traités de Rome. Si ces derniers ont le même objet que le traité instituant la C.E.C.A. — l'établissement d'un marché commun européen — ils ne comportent aucune référence à la notion de supranationalité.

L'indépendance de l'organe exécutif supérétatique y est d'ailleurs plus réduite que dans la C.E.C.A. Sa dénomination, Commission de la C.E.E. et Commission de la C.E.E.A., traduit ce changement. Les conseils de Ministres, où siègent les représentants des Etats, ont, au contraire, un rôle sensiblement plus important dans les nouvelles Communautés (52). La Cour elle-même, à certains égards, occupe une place plus effacée dans les nouvelles Communautés que dans la C.E.C.A. : ainsi, par exemple, ne joue-t-elle plus aucun rôle dans la procédure de révision des traités.

Est-ce à dire que tous les caractères auxquels on se plaisait à reconnaître la supranationalité dans la C.E.C.A. font défaut aux nouvelles Communautés ? Certes, non. « L'immédiateté » des pouvoirs communautaires à l'égard des particuliers subsiste. De plus, l'indépendance d'un organe superétatique — Haute Autorité ou Commission — dépend plus des conditions concrètes du fonctionnement des Communautés que des dispositions formelles des traités. Les compétences de la Cour, quant à elles, sont considérablement étendues par les traités de Rome sous deux aspects : le contrôle des actes des Conseils de Ministres, la compétence préjudicielle (53). On peut, enfin, estimer que « les trois Communautés poursuivent... le même objectif : l'Union de l'Europe » (54).

Dans de telles conditions, les différences qui apparaissent entre la C.E.C.A. et les Communautés de Rome, semblent relever davantage de la prudence politique que de conceptions fondamentalement opposées. La supranationalité ne définissait finalement qu'une transition (55). Elle n'a jamais pu complètement écarter le dilemme en face duquel aujourd'hui encore, sont placés les peuples européens : en définitive, ils devront choisir entre deux voies, créer une organisation internationale dotée de compétences économiques, en réservant un lointain avenir, ou bien, dès maintenant, construire un véritable Etat Fédéral.

C'est d'ailleurs lorsqu'une crise politique est engagée à l'occasion de ce choix crucial, et dans les conditions actuelles elle l'est presque néces-

(51) Cf. *supra*, p. 25 et 26.

(52) Cf. *supra*, p. 30.

(53) Cf. *supra*, p. 30-31.

(54) D. SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 49.

(55) Tentant de définir « le principe de supranationalité », dans un « essai sur les rapports de la politique et du droit », M. Francis ROSENSTIEL écrit ainsi : « Ce qui différencie fondamentalement la Communauté « supranationale » de l'Etat fédéral, c'est que dans l'un la « supranationalité » est prospective, alors que dans l'autre elle est effective ». (*Le Principe de supranationalité*, F. ROSENSTIEL, A. Pédone, Paris, 1962, p. 61.)

sairement à chaque étape de la construction européenne, que rebondit la querelle de la supranationalité. Ainsi ce concept a-t-il de nouveau été mis en avant par les partenaires de la France, et notamment par le gouvernement néerlandais, lors de la crise ouverte le 1^{er} juillet 1965. La fusion des exécutifs communautaires prévue pour le 1^{er} janvier 1966, la fusion des communautés elles-mêmes envisagée pour 1967 n'ont pas le même sens pour les uns et pour les autres (56).

Alors, s'expliquent davantage les difficultés rencontrées par la doctrine pour qualifier la Cour de Justice des Communautés. La Cour est encore incontestablement, par certaines des compétences qui lui sont dévolues, très proche des Juridictions internationales ; mais, à d'autres points de vue, elle est la juridiction interne d'un ordre juridique nouveau, l'Ordre Juridique communautaire. Par la mission dont elle est investie, elle se rapproche d'ailleurs des juridictions fédérales. Elle doit, en effet, imposer le respect du pacte communautaire aussi bien aux Etats membres et à leurs ressortissants qu'aux institutions des Communautés.

Ainsi, le rôle qui, dans l'avenir, reviendra à la Cour de Justice des Communautés dépend de l'évolution politique et des formes que prendra l'intégration européenne. Pendant longtemps encore, la Cour peut rester la juridiction originale que nous connaissons, exerçant des compétences multiples dans de nombreux domaines.

En revanche, si les Etats membres des Communautés s'engagent un jour sur la voie du fédéralisme politique, nul doute qu'ils élargissent les compétences de la Haute Juridiction, en faisant la Cour Suprême de l'Etat Fédéral Européen.

Telle qu'elle est actuellement, la Cour de Justice des Communautés n'échappe donc aux classifications traditionnelles que dans la mesure où, en même temps que les Communautés dans leur ensemble, elle exprime un compromis ou, si l'on préfère, une transition. La jurisprudence de la Cour illustre remarquablement cette situation.

(56) Cf. l'éditorial du journal *le Monde* (2 juillet 1965). « Les partisans de la supranationalité, Néerlandais en tête, estimaient de leur côté le moment particulièrement bien choisi pour mettre le général de Gaulle au pied du mur. A quelques mois du passage du Marché Commun à sa troisième étape, qui implique, on le sait, que certaines décisions puissent être prises à la majorité et aussi avant la révision des traités suivant la fusion des exécutifs, ne convenait-il pas de savoir quelle sorte d'Europe voulait vraiment la France ? »

CHAPITRE SECOND

L'ANALYSE JURISPRUDENTIELLE DE LA MISSION DE LA COUR

La Cour de Justice des Communautés Européennes n'a pas résolu et ne pouvait résoudre le problème capital de l'évolution européenne : celui du choix entre la coopération internationale et le fédéralisme. La Haute Juridiction ne se borne pas, néanmoins, à appliquer étroitement trois conventions internationales. Elle entend, en effet, tirer toutes les conséquences des traités instituant les communautés et, par sa jurisprudence, cherche à promouvoir une unification juridique des Etats membres toujours plus poussée.

Ainsi n'hésite-t-elle pas à souligner l'originalité du droit communautaire par rapport au droit international. Dans son arrêt du 13 novembre 1964, rendu dans les affaires jointes 90 et 91-63 (1), la Cour examine les arguments des parties défenderesses, Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique, pour lesquelles les recours introduits contre elles par la Commission de la C.E.E. (1) seraient irrecevables. Selon elles, la Commission ne saurait leur reprocher un quelconque manquement à leurs obligations car la Communauté elle-même aurait manqué aux obligations découlant pour elle de la résolution du Conseil du 4 août 1962. La Communauté aurait ainsi « provoqué le maintien d'une prétendue violation du traité » et en tout cas, perdu toute qualité pour intenter devant la Cour un recours fondé sur cette violation (2).

La Cour rejette catégoriquement cette argumentation. Constatant que, selon les parties défenderesses, « le droit international reconnaissant... à la partie lésée par l'inexécution des obligations incombant à une autre partie, le droit de se dispenser de l'exécution des siennes, la

(1) Recueil, X, 1217 et s.

(2) La Commission estimait que la création et l'application, par le Grand Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique, d'un droit spécial perceptible à l'occasion de la délivrance de licences d'importation de poudre de lait écrémé, sucré ou non, etc., étaient contraires au traité instituant la C.E.E., et notamment à son article 12.

Commission aurait donc perdu qualité pour exciper de la violation du traité » (3), la Cour déclare : « ... que ce lien entre les obligations des sujets ne saurait être reconnu dans le cadre du droit communautaire ; ... en effet, *le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit un ORDRE JURIDIQUE NOUVEAU qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle* ; ... partant, en dehors des cas expressément prévus, l'économie du traité comporte interdiction pour les Etats membres de se faire justice eux-mêmes ; ... l'inexécution des obligations incombant au Conseil ne saurait donc être de nature à dispenser les défenseurs de l'exécution de leurs obligations » (4).

Ordre Juridique nouveau ; si le terme d'ordre supranational n'est pas utilisé par la Cour, il est en tout cas clairement sous-entendu par son arrêt du 13 novembre 1964.

De cet Ordre Juridique nouveau — de ce faisceau de compétences nouvelles exercées par des organes nouveaux — la jurisprudence de la Cour va définir les caractères et les limites. Par là même, la Haute Juridiction précisera les caractères et les limites de sa propre mission.

De plus, et au-delà de toute analyse juridique, la Cour va affirmer l'unité profonde des communautés dans leur destin politique. Par là même, la Haute Juridiction affirmera l'unité et l'originalité de sa propre mission.

SECTION 1

LES CARACTERES ET LES LIMITES DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES

La mission de la Cour — et celle de l'ensemble des institutions communautaires — doit être interprétée suivant un double principe :

— Le principe d'une séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des Etats membres conduit à subordonner la compétence communautaire à une renonciation expresse, ou du moins implicite, des Etats, consacrée par les traités. La Haute Autorité ne saurait ainsi se prévaloir d'un pouvoir réglementaire de droit commun vis-à-vis des Etats membres.

— En revanche, la compétence communautaire est exclusive à l'inté-

(3) Recueil, X, 1231-1232.

(4) Recueil, X, 1231-1232.

rieur de la Communauté. De même, les traités et conventions instituant les Communautés ont force de loi dans les Etats membres à la suite de leur ratification, et l'emportent sur le droit interne. Dès lors qu'ils attribuent une compétence à une institution communautaire, ils la soustraient « ... à la souveraineté... des Etats membres » (5).

La jurisprudence de la Cour développe ces principes en délimitant la sphère des compétences communautaires et en soulignant que la nature exclusive des compétences communautaires trouve sa source dans les abandons de souveraineté.

§ 1. — *Le principe de la séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des Etats membres.*

Ce principe apparaît tout particulièrement dans un arrêt de la Cour du 16 décembre 1960 (6), rendu à la requête du sieur Jean E. Humblet, fonctionnaire de la C.E.C.A., citoyen belge (affaire n° 6-60).

L'administration fiscale belge avait tenu compte, pour l'établissement d'un impôt sur le revenu superposé, appelé « impôt complémentaire personnel », des émoluments versés au contribuable par la C.E.C.A. Or, d'après l'article 11-b du Protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A. (7), les fonctionnaires de la Communauté sont exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par la Communauté.

Le contribuable fit un recours devant la Cour de Justice, concluant notamment à l'annulation de l'impôt litigieux et à la condamnation de l'Etat belge à restituer au requérant toutes sommes, en principal, intérêt et frais, qui ont été ou seront éventuellement payées par lui, à raison de cette imposition.

En vertu de l'article 43 du traité instituant la C.E.C.A. et de l'article 16 du Protocole, la Cour de Justice est compétente pour statuer sur toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application dudit Protocole. Mais la Cour de Justice peut-elle annuler des actes législatifs ou administratifs d'un des Etats membres ?

La Cour de Justice affirme un premier principe :

« ... le traité C.E.C.A. s'inspire du principe d'une séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des organes des Etats membres.

Le droit communautaire n'accorde pas aux institutions de la Communauté le droit d'annuler des actes législatifs ou administratifs des Etats membres » (8).

Ainsi, lorsqu'elle estime qu'un Etat a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, en édictant des dispositions

(5) Recueil, VI, 1157.

(6) Recueil, VI, 1125 et s.

(7) Ci-dessous dénommé « Protocole ».

(8) Recueil, VI, 1145.

contraires à celui-ci, par exemple, la Haute-Autorité ne peut-elle pas, elle-même, annuler ou abroger ces dispositions. Elle peut seulement mettre en œuvre la procédure de l'article 88 pour amener l'Etat en cause à rapporter lui-même les mesures qu'il avait prises (9).

De même, la Cour de Justice, gardienne du droit communautaire, ne saurait, de sa propre autorité, annuler ou abroger des lois nationales d'un Etat membre ou des actes administratifs de ses autorités.

La Cour de Justice, fidèle à sa méthode d'interprétation (10) voit dans le texte des articles 171 du traité C.E.E. et 143 du traité C.E.E.A., une confirmation de ces limites de la compétence de la Cour : les articles 171 du traité C.E.E. et 143 du traité C.E.E.A. n'attribuent qu'un effet déclaratoire aux décisions de la Cour, en cas de manquement aux traités, tout en obligeant les Etats à prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt (9).

La protection des privilèges et immunités, prévus par le protocole serait-elle, pour autant, inefficace et l'arrêt de la Cour réduit à un simple avis, comme le soutient le requérant ? La Cour rejette cette thèse en affirmant un second principe :

« ... En effet, si la Cour constate dans un arrêt qu'un acte législatif ou administratif émanant des autorités d'un Etat membre est contraire au droit communautaire, cet Etat est obligé, en vertu de l'article 86 du traité C.E.C.A., aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire ; ... *cette obligation résulte du traité et du protocole qui ont force de loi dans les Etats membres à la suite de leur ratification et qui l'emportent sur le droit interne* » (11).

Dès lors, en l'espèce, si la Cour doit constater l'illégalité de l'imposition litigieuse (12), il s'ensuivra que le Gouvernement belge sera tenu de prendre les mesures nécessaires pour les faire mettre à néant et pour faire restituer au requérant les sommes éventuellement perçues à tort.

§ 2. — *La délimitation de la sphère des compétences communautaires.*

Le même principe de la séparation rigoureuse des compétences entre les institutions communautaires et les organes des Etats membres permet à la Cour de Justice de délimiter avec soin la sphère des compétences des institutions communautaires, sous d'autres aspects. La Cour affirme tout d'abord que le transfert des compétences des Etats à la Communauté doit résulter des règles du traité et ne peut être « présumé à partir d'un principe général du traité. En revanche, elle souligne le principe de l'exclusivité de la compétence communautaire à l'intérieur de la Communauté.

(9) Cf. *infra*, p. 150.

(10) Cf. 1^{re} partie, titre I, ch. II, p. 112 : cette méthode consistant à interpréter les dispositions de l'un des trois traités à la lumière de celle des deux autres, est l'un des aspects du principe de l'unité fonctionnelle des trois Communautés.

(11) Recueil, VI, 1146.

(12) Tel fut le cas (cf. Recueil, VI, 1163).

1) Dans son arrêt du 15 juillet 1960 (13), rendu dans l'affaire 20-59, la Cour recherche si la Haute Autorité était habilitée à imposer aux gouvernements des Etats membres « la publication ou la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature, appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier, effectués pour compte d'autrui, à l'intérieur de la Communauté » (14).

La Cour réfute la thèse de la Haute Autorité, lui refusant un pouvoir d'exécution des prescriptions de l'article 70, 3^e alinéa, par voie de décision :

« ... En effet, s'il est exact qu'en vertu d'un principe général, consacré d'ailleurs quant aux transports par l'article 70, le contrôle des discriminations et une action répressive à leur égard incombent à la Haute Autorité, on ne peut cependant déduire de ce principe une habilitation de celle-ci à exercer un pouvoir de décision consacrant un contrôle préalable par la prescription de la publicité des barèmes ou des prix, *une telle compétence étant exceptionnelle et subordonnée à une renonciation des Etats membres qu'en l'espèce le traité ne consacre ni explicitement, ni implicitement* » (15).

De même, la Cour refuse de suivre la Haute Autorité lorsque celle-ci estime que l'article 88 du traité C.E.C.A. peut être également appliqué à ces fins.

« ... Aux termes de l'article 14 du traité, la Haute Autorité « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées... prend des décisions (et) formule des recommandations... »

« ... Les formes d'exercice de son pouvoir exécutif se trouvent donc définies et circonscrites par cette disposition, en ce sens que l'exercice du pouvoir réglementaire, au cas où il complète à la Haute Autorité, s'opère par le moyen de décisions qui sont « obligatoires dans tous leurs éléments », tandis que dans le cas où ce pouvoir réglementaire lui est refusé et demeure réservé aux Etats, la Haute Autorité, si elle désire rappeler aux Etats leurs obligations, peut uniquement recourir à une recommandation, sans pouvoir leur imposer d'emblée son propre choix quant aux moyens. »

« ... Ni le texte, ni l'économie de l'article 88 ne permettent à la Haute Autorité de s'emparer de ses prévisions pour exercer une compétence réglementaire parallèle à la compétence de droit commun du traité qui doit être exercée dans les formes mises à sa disposition par l'article 14 » (16).

La Cour de Justice ajoute : « ... la « décision motivée » que vise l'article 88 — alinéa 1^{er} — ne peut avoir pour objet que la seule constatation du manquement, excluant toute portée réglementaire propre ».

(13) Gouvernement de la République italienne contre Haute Autorité, Recueil, VI, 663.

(14) Décision de la Haute Autorité, n° 18-59 (18 février 1959).

(15) Recueil, VI, 690.

(16) Recueil, VI, 690-691.

« ... Soutenir le contraire équivaudrait à reconnaître à la Haute Autorité un pouvoir réglementaire exorbitant du droit commun vis-à-vis des seuls Etats membres » (17).

La Cour de Justice édicte ainsi clairement la règle suivant laquelle le transfert de compétences des Etats à la Communauté, effectué par le traité, doit résulter de règles prévues par ce dernier. Il ne saurait être présumé à partir d'un « principe général » du traité.

2) La Cour affirme, en contrepartie, que la compétence des organes communautaires est exclusive à l'intérieur de la Communauté.

C'est ainsi que dans son arrêt du 23 février 1961 (18), rendu dans l'affaire n° 30-59, la Cour examine la thèse suivant laquelle l'article 67 du traité C.E.C.A. serait un règlement d'application de l'article 4 - c) (19). Les auteurs du traité, suivant cette thèse, auraient déclaré dans l'article 4 - c) que les subventions ou aides accordées par les Etats sous quelque forme que ce soit, étaient abolies ou interdites, pour déclarer ensuite dans l'article 67 que, sans même avoir été autorisées par la Haute Autorité, elles pouvaient être admises. La seule réserve serait que la Haute Autorité recommande aux Etats des mesures propres à en atténuer ou à en corriger les conséquences.

La Cour se refuse à suivre cette thèse, soutenue par la partie intervenante au recours : le Gouvernement de la République Fédérale Allemande.

Trois arguments de texte pouvaient, cependant, être invoqués en faveur de la conception des requérants :

— L'article 67 vient, dans le traité, immédiatement après les articles 60 à 66 qui précisent les conditions d'application de certaines des interdictions visées à l'article 4. Cette place de l'article 67 dans le traité pourrait dès lors conduire à lui attribuer une portée analogue à celle des articles 60 à 66 et à voir en lui une sorte de règlement d'application de l'interdiction prévue à l'article 4 - c).

— De plus, les mots « charges spéciales » figurent à la fois dans l'article 4 - c et dans l'article 67 - 3^e alinéa.

— L'article 4, enfin, formule diverses interdictions mais précise que ces interdictions sont établies « dans les conditions prévues au présent traité ».

La Cour souligne tout d'abord « que pareille interprétation affecterait grandement la portée de l'interdiction résultant de l'article 4 - c » (20). Sans doute admet-elle que « ... l'article 4 et l'article 67 ont fondamentalement le même but puisqu'ils tendent à assurer « l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concu-

(17) Recueil, VI, 691.

(18) Recueil, VI, 1 et s.

(19) L'article 67 a pour objet de donner à la Haute Autorité le pouvoir d'adresser des recommandations aux Etats membres, lorsque l'action de ceux-ci porterait atteinte « aux conditions de la concurrence ».

(20) Recueil, VII, 42.

rence » (21). Mais « ... l'analyse de leur contenu... montre qu'ils soumettent des domaines différents à des procédures différentes » (21).

La Cour se livre, dans le détail, à cette analyse et souligne un point essentiel : *le caractère exclusif de la compétence communautaire à l'intérieur de la Communauté*.

« ... L'article 4 vise des interventions exercées « à l'intérieur de la Communauté », c'est-à-dire dans le domaine couvert par le traité qui l'a établie ;

« ... à l'intérieur du domaine communautaire, c'est-à-dire pour tout ce qui est relatif à la poursuite des objectifs communs, à l'intérieur du marché commun, les institutions de la Communauté ont été pourvues d'une autorité exclusive ;

« ... si des concours financiers peuvent être attribués aux entreprises productrices de charbon et d'acier, ce ne peut être que par la Haute Autorité ou sur son autorisation expresse ;

« ... *a contrario*, l'article 4 - c vise, en les déclarant incompatibles avec le marché commun, abolies et interdites, les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales imposées par eux sous quelque forme que ce soit ;

« ... la rigueur même des termes de l'article 4 souligne le caractère exclusif de la compétence communautaire à l'intérieur de la Communauté » (22).

Dès lors, la Cour estime que l'article 67 vise les atteintes à la concurrence que des mesures prises par les Etats pourraient entraîner mais qui échapperaient à l'action de la Haute Autorité. Les Etats peuvent, en effet, intervenir librement dans de larges domaines que ne couvre pas le traité instituant la C.E.C.A. Le caractère partiel de l'intégration laisse ainsi à l'entière responsabilité des Etats leur politique économique générale, leur politique fiscale, etc. L'article 67 permet alors d'atténuer ou de corriger l'effet de telles mesures que la Haute Autorité ne pourrait empêcher.

En conclusion, la Cour dispose :

« Attendu que l'analyse qui précède conduit à considérer que l'article 4 - c) et l'article 67 visent deux domaines distincts, le premier abolissant et interdisant certaines subventions des Etats membres dans le domaine que le traité soumet à la compétence communautaire, le second tendant à parer aux atteintes de la concurrence que l'exercice des pouvoirs retenus par les Etats membres ne peut manquer d'entraîner » (24).

Le principe de l'exclusivité des compétences communautaires, à l'intérieur de la Communauté, ne souffre donc pas d'exception et doit, au contraire, permettre, le cas échéant, l'interprétation des dispositions

(21) Recueil, VII, 43.

(22) Recueil, VII, 43.

(23) Recueil, VII, 47.

(24) Recueil, VII, 47.

des traités. Une analyse, plus approfondie encore, des « abandons de souveraineté » est présentée par la Cour dans la discussion au fond de l'affaire 6-60, J.-E. Humblet contre Etat belge, déjà évoquée plus haut.

§ 3. — *La nature exclusive des compétences communautaires trouve sa source dans les abandons de souveraineté consentis par les Etats.*

C'est ici encore l'affaire n° 6-60 qui donne à la Cour l'occasion de préciser la portée des compétences que les institutions communautaires tiennent des traités. Le sieur J.-E. Humblet, fonctionnaire de la C.E.C.A. et citoyen belge se plaignait, rappelons-le, de ce que l'Etat belge ait tenu compte des émoluments versés par la Communauté au contribuable en vue d'établir l'« impôt complémentaire personnel ». Le sieur Humblet estimait que ce procédé était en contradiction avec l'article 11 - b du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A.

Le problème général soumis à l'examen de la Cour est donc de savoir si, en prohibant toute imposition des émoluments versés à un fonctionnaire par la Communauté, l'article 11 - b du protocole interdit aussi de les prendre en considération pour le calcul du taux d'un impôt complémentaire sur le revenu, tel que celui qui est prévu par la législation belge.

La Cour de Justice, après avoir considéré que seul le droit de la Communauté est applicable, examine les arguments de texte présentés par les parties.

Le protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A. (25) ne contient aucune disposition précisant que l'exonération des traitements communautaires ne s'oppose pas à ce que ces ressources puissent être incluses dans l'assiette d'un autre impôt, tel que l'impôt complémentaire belge. Or, la plupart des accords internationaux les plus récents en matière de double imposition contiennent expressément cette réserve. De plus, parmi les conventions contenant cette réserve, certaines ont été conclues par l'un ou l'autre des Etats membres, peu de temps avant ou après la signature du traité C.E.C.A. (26). Il est donc permis de penser que, si les Etats signataires avaient eu l'intention de permettre aux autorités nationales de tenir compte des émoluments communautaires dans la fixation du taux d'un impôt complémentaire, par exemple, ils l'auraient expressément prévu par une réserve similaire.

Cependant, la Cour ne se contente pas d'une telle interprétation littérale. Elle tente de la contrôler par d'autres critères, ayant trait notamment à la volonté commune des Etats contractants. Mais, en l'espèce, la Cour constate qu'il n'est pas possible de déceler une attitude

(25) Ainsi d'ailleurs que les protocoles correspondants de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

(26) Exemples : Article XIX, de la convention du 29 avril 1948 entre les Pays-Bas et les Etats-Unis. Article XVI de la convention du 27 mars 1953 entre la Belgique et la Grande-Bretagne, etc.

commune des Etats membres, susceptible de servir de critère à l'interprétation de l'article 11 - b du protocole. Les exposés des motifs présentés par les gouvernements à l'occasion des débats parlementaires relatifs à la ratification du traité de la C.E.C.A., de même que ceux qui furent présentés lors des débats de ratification des traités de Rome, restent muets sur ce point (27). La comparaison des différentes législations nationales se révèle elle-même contradictoire.

Fidèle à sa méthode d'interprétation (28), la Cour interprète donc l'article 11 - b du protocole « ratio legis ». Elle déclare : « attendu que l'article 13 - 1° du protocole déclare que « les privilèges, immunités et facilités sont accordés... aux fonctionnaires des institutions de la Communauté exclusivement dans l'intérêt de cette dernière » ; qu'il faut donc rechercher quel est l'intérêt de la Communauté à voir exonérer ses fonctionnaires de tout impôt sur les traitements qu'elle leur verse » (29).

Or, la Cour considère que « ... l'application de lois fiscales nationales aux traitements versés par la Communauté porterait... atteinte au pouvoir exclusif de celle-ci de fixer le montant de ces traitements » (30). L'immunité fiscale complète permet, en effet, aux institutions communautaires d'évaluer exactement les services de leurs fonctionnaires : elle permet à ces derniers d'apprécier exactement la situation qui leur est faite. La Cour voit, dans les traités de Rome, une confirmation de ce raisonnement. Si, en effet, ils ont prévu une imposition des traitements par les Communautés, et à leur profit, ils en réservent la détermination, tout comme la fixation des traitements, à une institution communautaire, les Conseils (31).

« ... Envisagés dans leur ensemble, ajoute la Cour, les trois traités, dans le domaine dont il s'agit, ont donc ceci en commun qu'ils soustraient les rémunérations versées aux fonctionnaires des communautés à la souveraineté fiscale des Etats membres » (32).

« Ainsi, les traités ont entendu renforcer l'indépendance des cadres administratifs de la Communauté vis-à-vis des pouvoirs nationaux » (32).

« ... Cette répartition des compétences fiscales réciproques doit exclure toute imposition non seulement directe, mais même indirecte, des revenus non soumis à la compétence des Etats membres » (33).

La Cour de Justice s'est ainsi fondée, pour interpréter l'article 11 - b du protocole, sur l'abandon de souveraineté consenti par les Etats, dans

(27) Recueil, VI, 1155.

(28) Cf. *infra*, p. 123.

(29) Recueil, VI, 1156.

(30) Recueil, VI, 1156.

(31) Cf. les articles 212 du traité instituant la C.E.E., 186 du traité instituant la C.E.E.A. et l'article 12, 1^{er} alinéa des protocoles sur les privilèges et immunités de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

(32) Recueil, VI, 1157.

(33) Recueil, VI, 1158.

le domaine fiscal : c'est là que réside le fondement de l'exclusivité des compétences communautaires.

La jurisprudence de la Cour traduit bien le double principe de la limitation étroite des compétences communautaires — compétences d'attribution liées aux dispositions des traités — et de l'exclusivité de ces compétences à l'intérieur de la Communauté.

Fidèle à sa mission, la Cour permet aux organes communautaires d'exercer leurs compétences, dans le strict respect des dispositions du traité. Le champ d'action du contrôle juridictionnel dans le système des Communautés apparaît dans toute son étendue, et sous son double aspect : assurer que les organes communautaires respectent strictement la délégation de souveraineté consentie par les Etats (34), imposer aux Etats et aux nationaux toutes les conséquences qui peuvent découler du traité.

SECTION II

LE PRINCIPE DE L'UNITE FONCTIONNELLE DES TROIS COMMUNAUTES

La Cour de Justice ne s'est pas bornée à caractériser les compétences communautaires. Cour de Justice unique, mais appelée à appliquer trois traités différents — et placée devant deux conceptions différentes de l'intégration européenne —, elle affirme cependant le principe de l'unité fonctionnelle des trois communautés.

(34) M. l'Avocat général ROEMER, étudiant les limites du contrôle juridictionnel sur la constitution de fonds par la Haute Autorité, au moyen du prélèvement général de l'article 49 du traité instituant la C.E.C.A., écrit : « d'après la structure du traité, la fixation du taux de prélèvement tient sûrement, dans une large mesure, à des considérations de caractère politique et à des objectifs de politique économique ; mais elle est aussi manifestement liée à des exigences et à des limites juridiques. Dans la mesure où le contrôle de la décision sur le prélèvement porte sur les buts d'utilisation de ce dernier (et a donc un aspect qualitatif), il n'en résulte aucune difficulté pour le contrôle juridictionnel et aucune objection contre ce dernier. Le traité délimite exactement les buts à poursuivre par la Haute Autorité. C'est en cela que la Communauté se distingue d'un Etat qui a la plénitude de compétence en vertu de la souveraineté. La Haute Autorité n'est donc pas limitée de façon illicite dans sa liberté de décision lorsque l'affectation du prélèvement... est soumise au contrôle juridictionnel ». (Conclusions dans les affaires, n° 41 et 50-59, recueil, VI, 1044.)

I. — *L'affirmation du principe dans l'arrêt du 15 juillet 1960.*

Ce principe est particulièrement souligné dans l'arrêt de la Cour — 2^e chambre — du 15 juillet 1960, rendu dans les affaires jointes 27-59 et 39-59 (35). Le requérant, Alberto Campolongo, fonctionnaire en service à la Haute Autorité depuis le 11 février 1954, avait démissionné par lettre du 18 mars 1958 et était entré au service de la Banque Européenne d'Investissement. Le litige qui l'opposa alors à la Haute Autorité portait notamment sur le point de savoir si cette dernière était tenue de lui reconnaître le droit aux diverses indemnités prévues par les dispositions légales en la matière, au bénéfice du fonctionnaire quittant la Communauté (et en particulier, une indemnité de réinstallation).

L'arrêt de la Cour dispose, à cet égard :

« ... Attendu que l'examen de la demande... amène la Cour aux considérations et aux décisions suivantes :

a) attendu que le requérant demande à la Cour de lui reconnaître une indemnité de réinstallation, conformément à l'article 12 - a) du règlement général ;

b) qu'aux termes de la disposition susvisée, cette indemnité est à verser au fonctionnaire après la cessation de ses fonctions et sur justification de sa réinstallation ;

qu'il convient d'interpréter ces disposition selon le sens de l'unité fonctionnelle des Communautés européennes et des institutions annexes, conception qui ne permet pas le cumul d'une indemnité de départ des services de l'une avec une indemnité d'entrée au service de l'autre ; ... que ce chef de la demande ne saurait donc être adjugé » (36).

II. — *L'illustration du principe par les conclusions de l'Avocat général.*

Il est difficile d'apprécier la portée de cet arrêt de la Cour sans tenir le plus grand compte des conclusions de M. l'Avocat général Roemer, rendues sur les affaires jointes 27-59 et 39-59, le 10 mai 1960 (37). Elles peuvent valablement servir à l'interprétation de la décision de la Cour, puisque celle-ci suivit l'avocat général, reprenant, dans son arrêt, la propre expression de ce dernier : l'unité fonctionnelle des trois communautés.

Certes, M. l'Avocat général Roemer, se référant aux articles 6, 210 et 184 des Traités instituant respectivement la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A., démontre aisément que chaque communauté dispose de la personnalité juridique. De même, celle-ci est-elle reconnue à la Banque Européenne d'investissement par l'article 129 du traité instituant la C.E.E. « Il n'est... pas possible (actuellement), ajoute M. Roemer, de

(35) Recueil, VI, 800.

(36) Recueil, VI, 823 et 824.

(37) Recueil VI, 831 et s.

parler d'une unité juridique des trois Communautés européennes » (38).

Toutefois, l'avocat général observe qu'il existe un lieu juridique important entre les trois Communautés, créé par les traités de Rome, sous la forme de la Convention relative à certaines institutions communes : la convention prévoit une Cour de Justice et un Parlement uniques pour les trois Communautés.

Mais surtout — et c'est un argument décisif — « les traités européens ne sont rien d'autre que la mise en œuvre partielle d'un grand programme général dominé par l'idée de l'intégration complète des Etats européens. Ce fait élémentaire a la prééminence sur la constatation que différents traités et différentes communautés sont appelés tout d'abord à réaliser juridiquement ce grand plan » (39).

« ... On ne peut... écarter la constatation que les liens juridiques des trois communautés qui existent déjà et *leur unité spirituelle* constituent une réalité qui appelle une unification juridique plus poussée. On ne peut laisser de côté ce fait pour apprécier des situations qui intéressent plusieurs communautés » (38).

Or c'est bien cette conception qui conduit l'avocat général, puis la Cour, à refuser le cumul des indemnités. M. Roemer, tirant de ces principes les conséquences pour la présente affaire, déclare, en effet :

« ... Il faut se demander si, après la création des nouvelles communautés avec leurs institutions et autres organismes, la notion de « cessation des fonctions » ne doit pas être interprétée en ce sens que la mutation dans une autre communauté en soit exclue. Nous croyons pouvoir donner une réponse affirmative, compte tenu des rapports mutuels des trois Communautés... Un sain esprit européen, tel qu'on peut l'attendre de tous les agents dans le cadre de leurs obligations de loyauté, et qui comprend l'objectif général de l'intégration européenne, ferait apparaître comme un abus de droit le fait de retirer un bénéfice d'un changement de fonction dans le domaine européen, sous forme d'un cumul d'allocations. A ce point, et *même au moment actuel, sans réglementation expresse*, il est permis de déclarer que le refus définitif de la Haute Autorité de payer l'indemnité de réinstallation était légitime... » (40).

III. — *La portée du principe.*

Ainsi, l'avocat général, puis la Cour de Justice, interprètent-ils des dispositions légales imprécises, à la lumière d'un principe très clair. Les traités instituant les communautés ont une nature particulière ; juridiquement distincts les uns des autres, ils servent un même but : l'intégration européenne. Cette considération doit permettre leur inter-

(38) Recueil, VI, 847.

(39) Recueil, VI, 846.

(40) Recueil, VI, 852 et 853.

prétation, et celle de toute disposition légale s'y rapportant, dans le sens de la prééminence de ce « grand programme général ». Une telle prise de position de la Haute Juridiction sur le « devenir politique » des Communautés a la plus grande importance. La conception de l'unité européenne guide la Cour dans son interprétation du traité ; la Cour doit tendre — suivant la propre expression de l'avocat général — « à une unification juridique plus poussée » (41). C'est en dernière analyse dans une optique fédérale que la Cour accomplit sa mission.

CONCLUSION

Ainsi apparaît la Cour de Justice des Communautés Européennes : investie de compétences déterminées, mais exclusives, elle en assure l'exercice en toute indépendance. Cependant la Haute Juridiction n'est pas seulement un organe technique, elle a la charge d'une tâche de la plus haute importance : elle doit, à l'instar des autres institutions communautaires, promouvoir une unification toujours plus complète des Etats membres des Communautés. Si la Cour peut accomplir une si haute mission, c'est d'abord parce qu'elle est la juridiction unique des trois Communautés qu'ont créées entre eux les six Etats membres. C'est aussi parce que la Cour est une juridiction permanente, obligatoire et souveraine.

La Cour est une juridiction *permanente*. « La Cour demeure en fonctions d'une manière permanente » disposent les Protocoles sur le statut de la Cour (42) ajoutant que les juges sont tenus de résider au siège de la Cour (43).

Elles est, en second lieu, une juridiction *obligatoire*. Particulièrement important, ce second caractère oppose la Cour de Justice des Communautés à la Cour Internationale de Justice. Le principe fondamental est, en effet, que la compétence de la Cour Internationale de Justice est facultative. La Cour ne peut être saisie qu'en vertu de l'accord des parties. Sans doute, un correctif a-t-il été apporté au principe : il est permis aux Etats de souscrire une clause de Juridiction obligatoire, par laquelle ils s'engagent à reconnaître la compétence de la Cour, sous réserve de la réciprocité. Toutefois, c'est là une simple faculté. De plus, lorsqu'un Etat souscrit cette clause, c'est souvent pour une durée limitée et non quelquefois sans réserves. A tout moment, l'acceptation de la

(41) Recueil, VI, 847.

(42) Articles 17 (Protocole C.E.C.A.) et 14 (Protocoles C.E.E. et C.E.E.A.) ; les articles susdésignés se bornent à ajouter : « la durée des vacances judiciaires est fixée par la Cour, compte tenu des nécessités du Service ».

(43) Articles 9 (C.E.C.A.) et 13 (C.E.E. et C.E.E.A.) des Protocoles sur le statut de la Cour de Justice.

juridiction obligatoire de la Cour peut enfin être dénoncée (44). Tout au contraire, les Etats membres des Communautés Européennes ne disposent d'aucun moyen de se soustraire à la juridiction communautaire. Les arrêts de la Cour ont, de plus, force exécutoire sur le territoire des Etats membres sans qu'il y ait lieu de procéder à l'exequatur : sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de l'arrêt, l'exécution forcée doit être poursuivie suivant les voies de droit en vigueur dans l'Etat intéressé.

La Cour est, enfin, une juridiction *souveraine*. Lorsqu'elle a rendu un arrêt dans une affaire déterminée, aucun recours n'est plus possible, ou plus exactement les seuls recours qui, dans des circonstances exceptionnelles, soient encore à la disposition des parties, doivent également être intentés devant elle.

Le Statut de la Cour de Justice (45) prévoit quatre hypothèses dans lesquelles une affaire déjà jugée peut à nouveau être évoquée devant la Cour, dans des conditions d'ailleurs très strictes. Le règlement de procédure de la Cour ouvre une cinquième voie de recours dont la portée est très limitée.

1) Lorsqu'un arrêt a été rendu par défaut alors que la partie défenderesse, régulièrement mise en cause, s'est abstenue de déposer ses conclusions écrites, celle-ci peut former *opposition* dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt (46). Le délai est ainsi très bref. De plus, sauf décision contraire de la Cour, l'opposition ne suspend pas l'exécution de l'arrêt.

2) Tout Etat membre, toute personne physique ou morale et toute institution communautaire peut former *tierce-opposition* contre un arrêt rendu sans qu'elle ait été appelée à l'instance (47). Cette faculté n'a cependant qu'une portée limitée : c'est seulement, en effet, si l'arrêt attaqué préjudicie à leurs droits que les intéressés peuvent en espérer la réformation. En outre, pas plus que l'opposition, et sauf décision contraire de la Cour, la tierce-opposition, ne suspend l'exécution de l'arrêt de la Cour.

3) *La révision de l'arrêt* peut être demandée à la Cour, mais seulement « en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé de l'arrêt, était inconnu de la Cour et de la partie qui demande la révision » (48). La procédure du recours en révision est lourde à mettre en œuvre : elle s'ouvre nécessairement par un arrêt de la Cour « constatant expressément l'existence d'un fait nouveau, lui reconnaissant les caractères qui donnent ouverture

(44) Cf. à ce sujet Ch. ROUSSEAU. *Traité de Droit international Public* (éd. 1953), *op. cit.*, n° 684.

(45) Article 35, Statut (C.E.C.A.), 38 (C.E.E.), 39 (C.E.E.A.).

(46) Article 35, statut (C.E.C.A.), 38 (C.E.E.), 39 (C.E.E.A.).

(47) Article 36, statut (C.E.C.A.), 39 (C.E.E.), 40 (C.E.E.A.).

(48) Article 38, statut (C.E.C.A.), 41 (C.E.E.), 42 (C.E.A.).

à la révision et déclarant de ce chef la demande recevable » (49). Si de telles conditions sont réunies, la Cour reprend l'examen de l'affaire et rend un nouvel arrêt. Toutefois, aucune demande de révision ne peut être formée après l'expiration d'un délai de dix ans à dater du premier arrêt (50).

4) *Le recours en interprétation* est plus largement ouvert aux parties (51) mais il a des effets plus restreints. « En cas de difficulté sur le sens et la portée d'un arrêt, il appartient à la Cour de l'interpréter, sur la demande d'une partie... justifiant d'un intérêt à cette fin » (52). Cette disposition, revêtant elle aussi un caractère exceptionnel, est également d'interprétation stricte (53).

(49) Article 38, statut (C.E.C.A.), 41 (C.E.E.), 42 (C.E.E.A.).

(50) Un recours fut intenté le 12 février 1960 par la Société Acciaiera Ferriera di Roma (n° 1-60) demandant la révision de l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1959 (affaire n° 23-59). La partie requérante soutenait n'avoir pu prendre connaissance d'un document déposé par la partie adverse au greffe de la Cour au cours de la procédure, mais rédigé dans une autre langue que la langue de la procédure. La Cour rejeta ce recours en rappelant que la condition de recevabilité du recours en révision était la découverte d'un fait inconnu non seulement de la partie qui demande la révision, mais aussi de la Cour. Or cette dernière « est quadrilingue en vertu d'une présomption juris et de jure » et avait pu ainsi prendre connaissance du document litigieux. (Recueil, VI, 363.) Cf. Arrêt 1-60 du 10 mai 1960. Recueil, VI, 351.

(51) Une institution d'une Communauté peut également l'intenter, même si elle n'a pas été « partie » au litige, à condition de justifier d'un intérêt.

(52) Article 37, statut (C.E.C.A.), 40 (C.E.E.), 41 (C.E.E.A.).

(53) Le 22 mars 1955, l'association d'entreprise italiennes « ASSIDER » déposa, au greffe de la Cour, une demande en interprétation de l'arrêt de la Cour n° 2-54 rendu le 21 décembre 1954 (gouvernement italien contre Haute Autorité). Par son arrêt du 28 juin 1955 (affaire 1-55), la Cour déclara le recours recevable mais non fondé. Elle a tranché, par son arrêt, trois questions d'application de l'article 37 du Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la C.E.C.A.

1°) « Par un effort d'interprétation assez grand à vrai dire » (conclusions LAGRANGE sous 1-55. Recueil, I, 287), la Cour admit que ASSIDER était une partie au sens de l'article 37 du Protocole, bien qu'elle n'ait pas été partie au litige qui s'est terminé par l'arrêt contesté. Toutefois, elle ne l'admit que dans la mesure où ASSIDER avait, tout comme le Gouvernement italien, intenté un recours contre la décision de la Haute Autorité qui s'était finalement trouvée annulée (dans l'instance opposant le Gouvernement italien et la Haute Autorité) et où ASSIDER avait invoqué le grief pour lequel l'arrêt à interpréter avait annulé la décision de la Haute Autorité.

2°) La Cour a décidé « qu'il suffit pour qu'une demande en interprétation soit recevable que les parties en cause donnent au texte de cet arrêt des sens différents » (Recueil I, 278). Elle fit notamment valoir que l'expression « difficulté » qui se trouve dans l'article 37 de son statut est moins étroite que l'expression « contestation » qui se trouve dans l'article 60 du statut de la Cour Internationale de Justice, dans la disposition homologue.

3°) La Cour précisa quelles étaient les parties du texte d'un arrêt qui peuvent faire l'objet d'une interprétation. « De toute évidence, ce ne peuvent être que celles qui expriment le jugement de la Cour sur le litige qui lui est soumis : le dispositif et, parmi les motifs, ceux qui conditionnent celui-ci et qui à ce titre, sont essentiels ; ce sont ainsi les parties du texte de l'arrêt qui en constituent le contenu jugé. Par

5) Le règlement de procédure de la Cour prévoit enfin dans son article 66, la possibilité pour la Cour de rectifier « les erreurs de plume ou de calcul ou les inexactitudes évidentes ». Elle peut le faire d'office, mais peut également à cette fin, être saisie d'un recours par l'une des parties. Ce recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à compter du prononcé de l'arrêt. La rectification de l'arrêt ne donne pas lieu à une nouvelle instance. Toutefois, dûment averties par le greffier, les parties ont la possibilité de présenter des observations écrites dans un délai fixé par le président. Enfermé dans des délais très stricts, le recours en rectification d'un arrêt de la Cour est ainsi comparable aux recours en rectification d'erreur matérielle ouverts devant les juridictions internes de dernier ressort (54).

Par son triple caractère de juridiction permanente, obligatoire et souveraine, la Cour de Justice est la juridiction suprême des Communautés européennes. Elle réunit toutes les compétences juridictionnelles concevables dans l'ordre juridique communautaire : par l'exercice de ces diverses fonctions, elle tranche, en dernier ressort, la plupart des litiges qui peuvent survenir au sujet de l'interprétation ou de l'application des traités instituant les communautés.

contre, la Cour n'a pas à interpréter les textes qui, accessoirement, complètent et expliquent ces motifs essentiels » (Recueil, I, 278).

Commentant cet arrêt de la Cour de Justice, L. CAVARE fait observer que « l'arrêt rendu sur le recours en interprétation possède certainement force obligatoire dans la mesure où il ne dépasse pas les bornes de l'arrêt interprété... Dans la mesure au contraire où l'arrêt interprétatif porterait sur des questions auxquelles ne touche pas l'arrêt à interpréter, il perdrait toute force obligatoire et toute efficacité » (L. CAVARE, Remarques sur le recours en interprétation des arrêts rendus par les Cours de Justice internationales à propos de l'arrêt n° 5-55 du 28 juin 1955 de la Cour de Justice de la C.E.C.A., in *Mélanges BASDEVANT*, *op. cit.*, pp. 112-113.

(54) Cf. notamment F. BORELLA, *la Rectification d'erreur matérielle devant les juridictions administratives*. *Revue du droit public*, 1962, p. 463 et s.

PREMIERE PARTIE

LES FONCTIONS DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

La Cour de Justice des Communautés Européennes « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application (des traités instituant les Communautés) » (1). La Haute Juridiction est ainsi investie *d'une mission très générale : l'interprétation des traités* qu'elle accomplit à l'occasion de l'exercice des diverses compétences qui lui sont dévolues.

La compétence de la Cour, en effet, n'a pas un caractère de droit commun. Elle est une compétence d'attribution. « Sous réserve des compétences attribuées à la Cour de Justice par le présent traité, les litiges auxquels la Communauté est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales » disposent les articles 183 et 155 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. L'article 40, dernier alinéa, du traité instituant la C.E.C.A. édicte une règle voisine : « tous autres litiges nés entre la Communauté et les tiers, en dehors de l'application des clauses du présent traité et des règlements d'application, sont portés devant les tribunaux nationaux ». Comme le souligne le rapport de la délégation française (2) c'est essentiellement la « vie civile » des Communautés qui peut ainsi relever des Juridictions nationales. Les Communautés jouissent, en effet, « dans chacun des Etats membres... de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales » (3) ; elles peuvent « notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et ester en justice » (3).

En revanche, grâce aux multiples recours qui peuvent être intentés devant elle, la Cour connaît pratiquement de tout ce qui concerne l'application proprement dite des traités instituant les Communautés. C'est précisément, nous l'avons vu, la multiplicité et la variété de ces recours contentieux qui consacrent l'originalité de l'institution.

(1) Articles 31, 164 et 136 des traités instituant respectivement la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A.

(2) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 41.

(3) Articles 6, 211 et 185 des Traités instituant respectivement la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A.

La Cour tranche les litiges entre Etats membres et impose aux Etats le respect de leurs obligations. Elle exerce ainsi *une fonction juridictionnelle de caractère international*.

La mission juridictionnelle de la Cour dépasse, toutefois, les fonctions qui reviennent aux juridictions internationales classiques. Gardienne de la structure constitutionnelle des traités, investie de compétences propres à suspendre l'application ou à réviser les dispositions du Traité instituant la C.E.C.A., la Cour exerce *une fonction juridictionnelle de caractère constitutionnel*.

Juge de la légalité des décisions arrêtées par les institutions communautaires, juge du plein contentieux noué à l'occasion de l'activité administrative des Communautés, la Cour exerce *une fonction juridictionnelle de caractère administratif*.

TITRE I

LA MISSION GENERALE DE LA COUR : L'INTERPRETATION DES TRAITES INSTITUANT LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Il appartient à la Cour d'interpréter les traités. L'exercice de cette compétence est, cependant, circonscrit et réglementé par les traités. L'étendue de la mission de la Cour est d'ailleurs plus large dans les Communautés instituées par les traités de Rome que dans la C.E.C.A.

Cette tâche de l'interprétation des traités pose alors un problème : quelles règles de droit seront utilisées à cette fin ? Contrairement au Statut de la Cour Internationale de Justice, les traités instituant les Communautés européennes ne donnent, en effet, aucune énumération limitative des sources du droit communautaire. De ce fait, ils réservent nécessairement à la Cour un rôle essentiel dans la détermination des sources de ce droit nouveau.

Il revient enfin à la Cour de Justice de déterminer les méthodes de son interprétation. A cet égard, la Haute Juridiction est placée en face de problèmes particuliers qui tiennent au caractère économique des Communautés.

CHAPITRE I

L'ETENDUE DE LA MISSION DE LA COUR

La Cour de Justice doit interpréter les traités instituant les Communautés européennes ainsi que les règlements, les décisions, les directives, les recommandations prises, en application des traités, par les institutions communautaires. C'est principalement à l'occasion des recours de caractère contentieux dont elle est saisie que la Haute Juridiction accomplit cette mission. En effet, contrairement à la Cour Internationale de Justice, la Cour de Justice des Communautés ne dispose pas d'une compétence consultative générale. Dans un cas très particulier, le traité instituant la C.E.C.A. donne compétence à la Cour de Justice pour rendre un « avis », dont la portée est d'ailleurs singulière (1) ; mais, en dehors de cette hypothèse, la Cour ne saurait interpréter les dispositions des traités par la voie d'avis consultatifs. Ainsi, ni les Etats membres, ni les particuliers, ni même les Institutions des Communautés ne sauraient, en dehors de tout litige, solliciter de la Cour son avis sur l'interprétation qu'il convient de faire de telle ou telle disposition de l'un des traités. A certains égards, nous le verrons, l'absence de toute compétence consultative de la Cour de Justice est d'ailleurs très regrettable (2).

L'exercice de ses compétences contentieuses n'épuise pas, cependant, les facultés d'interprétation de la Cour.

En effet, les traités internationaux, publiés aux Journaux Officiels des Etats membres, sont, en vertu des règles constitutionnelles des six Etats des Communautés, directement applicables dans chacun de ces Etats (3). Il arrive donc, en dehors même des litiges qui naissent dans

(1) Il s'agit de la procédure de « petite révision » du Traité instituant la C.E.C.A. (article 95). Cf. *infra*, p. 203 et s.

(2) Cf. *infra*, p. 138.

(3) Le Conseil d'Etat, par un arrêt S.N.C.F. du 22 décembre 1961 (l'Actualité juridique, droit administratif, 1962, n° 1, p. 46), a assimilé les obligations résultant d'un accord passé le 21 mars 1955, entre les Etats de la C.E.C.A., en application de l'article 70 du traité, à des obligations imposées « par voie législative ou réglementaire ». (Cf. Chronique générale de jurisprudence administrative française, par MM. GALABERT et GENTOT in *Actualité juridique*, 1962, n° 1, p. 15).

le champ des compétences communautaires, qu'un procès débattu devant une juridiction interne, mette en cause les dispositions des traités ou de leurs règlements d'exécution. Dans le cas des Communautés européennes, cette éventualité est loin d'être exceptionnelle. Ainsi, par exemple, un litige de droit privé peut opposer une entreprise de production, soumise à la juridiction de la C.E.C.A., à un acheteur, et porter sur l'application des conditions de vente réglementées par le traité ou par une décision de la Haute Autorité. De même, un litige de droit public peut, lui aussi, mettre en cause l'application de l'un des traités instituant les Communautés européennes ; ce serait le cas si, par exemple, un recours pour excès de pouvoir était formé contre un arrêté ministériel qui, intervenu en application du traité instituant la C.E.E., réglementerait le régime des aides, à caractère économique ou social, accordées par l'Etat (4).

Certes, et en principe, l'interprétation des traités internationaux relève de la compétence des organes nationaux, politiques ou judiciaires (5). D'une manière générale, cependant, cette solution n'est pas très satisfaisante ; elle ne l'est, en tout cas, pas du tout, en ce qui concerne l'interprétation des traités instituant les Communautés Européennes. En effet, la Cour de Justice des Communautés doit assurer le respect du droit dans l'interprétation de ces traités. Or, l'interprétation dégagée par la Cour ne sera pas nécessairement retenue par les autorités nationales ; des interprétations divergentes pourront être soutenues, d'un pays à l'autre, en particulier. Une seule solution peut permettre d'assurer l'unité d'interprétation des traités : confier, en toute hypothèse, à la Cour de Justice, le soin de les interpréter et rendre obligatoire l'interprétation donnée par la Haute Juridiction. Lorsque, saisie d'un litige,

(4) L'arrêt du Conseil d'Etat du 22 décembre 1961 (*Actualité juridique*, droit administratif, 1962, n° 1, p. 46) fait tout à la fois application de l'article 70 du traité C.E.C.A., du paragraphe 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires et d'un accord passé le 21 mars 1955 entre les Etats membres de la Communauté. (Les espèces de l'arrêt ne sont pas sans intérêt : l'accord du 21 mars 1955 a, par application de l'article 70 du traité, défini les règles de formation des tarifs de transports par fer sur l'ensemble des territoires des Etats membres. La S.N.C.F. estima que cet accord, par certaines de ses dispositions, lui imposait une « obligation de transporter à tarif réduit » au sens de l'article 20 *bis* introduit dans la Convention du 31 août 1957 par avenant du 30 juillet 1949, qui prévoit que « toutes obligations de transporter à titre gratuit ou à tarifs réduits qui sont ou pourront être imposées à la S.N.C.F. par voie législative ou réglementaire... donnent lieu au versement par l'Etat à la S.N.C.F. de sommes destinées à couvrir des charges correspondantes ». Le recours qu'elle intenta contre l'Etat français devant le tribunal administratif de Paris fut rejeté ; en revanche, le Conseil d'Etat condamna l'Etat français à indemniser la Société Nationale.)

(5) En France, les juridictions administratives se déclarent incompétentes pour interpréter les clauses obscures des traités internationaux et renvoient au Gouvernement, Ministère des Affaires Etrangères (C.E. Wang Yu Kong, 26 janvier 1944) alors que les tribunaux judiciaires se reconnaissent compétents (Cass. civ. 22 décembre 1931, Sanchez, D. 1932-1-131). Toutefois ces derniers renvoient et se plient eux-mêmes à l'interprétation gouvernementale, lorsque sont en cause des « questions touchant à l'ordre international public ». (Cass. réun. 27 avril 1950, Friedmann, S., 1950-1-165). Cf. A. de LAUBADÈRE, *Traité de Droit administratif*, librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1957, n° 424.

une juridiction nationale aura des doutes sur l'interprétation d'une clause de l'un des traités, elle pourra ainsi renvoyer, à titre préjudiciel, la question d'interprétation devant la Cour de Justice.

Pour logique qu'elle apparaisse, cette solution n'a pas été purement et simplement retenue par les traités. Par rapport au traité instituant la C.E.C.A., les traités de Rome ont toutefois, considérablement élargi la compétence préjudicielle de la Cour.

SECTION I

LA COMPETENCE PREJUDICIELLE DE LA COUR DANS LA C.E.C.A.

Le traité instituant la C.E.C.A. n'attribue aucune compétence préjudicielle à la Cour de Justice en ce qui concerne l'interprétation de ses propres dispositions. En revanche, l'article 41 du traité dispose que « la Cour est seule compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du conseil, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité » (6).

(6) Le *Protocole* sur les Privilèges et Immunités de la Communauté dispose, quant à lui, dans son article 16 : « toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application du présent Protocole sera soumise à la Cour ». Cette disposition s'est appliquée notamment dans l'affaire 6-60. Dans cette affaire, nous l'avons vu, un fonctionnaire belge de la C.E.C.A. contestait devant la Cour de Justice les bases de l'imposition de son épouse par le fisc belge, ce dernier ayant fait entrer en ligne de compte les émoluments versés par la Communauté au requérant, alors que l'article 11-b du Protocole sur les Privilèges et Immunités exonère de tout impôt les émoluments versés par la Communauté à ses agents. Le Protocole, pas plus que le traité, n'a expressément prévu un renvoi préjudiciel. Aussi, les instances belges compétentes avaient-elles rejeté les prétentions du requérant sans ordonner un tel renvoi. Dans ses conclusions, M. LAGRANCE critique cette attitude. Il déclare, notamment : « Nous pensons, c'est là une opinion personnelle, que les juridictions nationales devant lesquelles se pose une question d'interprétation ou d'application du protocole ressortissant à la compétence de la Cour, seraient bien avisées, si même elles ne devaient se considérer comme tenues d'ordonner le renvoi à titre préjudiciel devant la Cour, soit à la demande d'une partie, soit même d'office : la compétence attribuée à la Cour est nécessairement exclusive et l'absence de procédure expressément prévue pour ce cas ne doit pas être un obstacle au renvoi. » M. LAGRANCE ajoute : « quoiqu'il en soit, du moment où l'instance nationale compétente n'a pas cru devoir ordonner ce renvoi, on ne voit pas pourquoi l'intéressé ne pourrait saisir lui-même la Cour ». (Cf. Recueil, VI, 1172.) Sur ce dernier point, la Cour suivit les conclusions de son Avocat général. Elle reconnut, en effet, que si elle n'avait pas compétence pour annuler des actes législatifs

Cette disposition a une portée très limitée : elle ne concerne que les « délibérations » de la Haute Autorité et du Conseil, à l'exclusion du traité lui-même ; de plus, le renvoi préjudiciel ne porte, en principe, que sur la « validité » de ces délibérations. Si celle-ci n'est pas contestée, mais si l'interprétation d'une décision de la Haute Autorité soulève des difficultés, il ne semble pas que le renvoi préjudiciel soit possible, au moins si l'on s'en tient à la lettre de l'article 41.

Les insuffisances du traité instituant la C.E.C.A., en matière de renvoi préjudiciel, sont critiquées par la doctrine. M. Lagrange estime « que cette situation juridique est fort peu heureuse, puisque le juge normalement compétent pour interpréter le traité est la Cour de Justice... et que, sur des points essentiels, une interprétation nationale, peut être de hasard, peut se trouver en contradiction avec la jurisprudence de la Cour » (7).

M. Lagrange souhaite voir intervenir une réforme législative, à ce propos (7). Une révision du traité ne serait d'ailleurs pas nécessaire : « les Parlements des Etats membres pourraient user du droit que leur confère l'article 43, alinéa 2 du traité et attribuer compétence à la Cour de Justice pour statuer à titre préjudiciel sur toutes les questions touchant à l'interprétation du traité qui se posent pour la solution des litiges portés devant les tribunaux nationaux » (8). L'article 43, alinéa 2 du traité, dispose en effet : « La (Cour) peut également statuer dans tous les cas en connexité avec l'objet du présent traité où la législation d'un Etat membre lui attribue compétence ».

M. Lagrange considère, en outre, qu'une solution purement jurisprudentielle pourrait intervenir : « en l'absence de textes contraires, les tribunaux nationaux admettraient spontanément le renvoi à titre préjudiciel devant la Cour de Justice » (8). Trois arguments appuient cette proposition : le renvoi préjudiciel est obligatoire dans le cas où la

ou administratifs des Etats membres, elle pouvait accueillir le recours du requérant et que si elle constatait, par son arrêt, qu'un acte législatif ou administratif émanant des autorités d'un Etat membre était contraire au droit communautaire, ce Etat serait obligé « en vertu de l'article 86 du traité C.E.C.A., aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire ». « Dès lors, ajoute la Cour, si la Cour devait en l'espèce constater l'illégalité de l'imposition litigieuse, il s'ensuivrait que le gouvernement belge serait tenu de prendre les mesures nécessaires pour la faire mettre à néant et pour faire restituer au requérant les sommes éventuellement perçues à tort. » (Cf. arrêt du 16 décembre 1960. Recueil, VI, 1146). Ainsi, par le biais de cette procédure, est-il suppléé à l'absence d'une procédure préjudicielle permettant de faire respecter par les Etats membres les dispositions du Protocole. (Cf., dans le même sens, arrêt 101-63 du 12 mai 1964, recueil, X, 394.)

(7) « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice. » M. LAGRANGE, *Revue du droit public*, 1958, p. 854. M. LAGRANGE ajoute : « la situation est d'ailleurs particulièrement choquante en France où l'interprétation n'est même pas donnée par un juge, mais par le gouvernement, qui va ainsi disposer d'une véritable compétence juridictionnelle exercée aux lieu et place du juge de la Communauté, devant lequel ce gouvernement doit normalement se présenter en qualité de demandeur ! »

(8) M. LAGRANGE, *l'Ordre juridique de la C.E.C.A.*, op. cit., p. 854-855.

validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil est mise en cause devant le juge national, mais « cette validité est, elle aussi, souvent subordonnée à l'interprétation du traité » (9) ; les traités de Rome ont expressément prévu, en pareil cas, la compétence de la Cour statuant à titre préjudiciel, cela malgré le caractère nettement moins « supranational » des nouvelles Communautés par rapport à la C.E.C.A. » (10) ; si le juge national, enfin, considère qu'il convient « d'assurer le fonctionnement de l'ordre juridique interne d'une Communauté créée par les Etats membres et qui vient s'incorporer, dans chacun de ces Etats, à son ordre juridique propre » et que « la Cour de la Communauté appartient indivisément à l'ordre judiciaire des six Etats », il sera normal pour lui que « cette Cour soit seule appelée à exercer la compétence spécialisée qui lui a été attribuée par le traité et il sera plus aisément disposé à ordonner le renvoi » (11).

Quoi qu'il en soit, et si cette « solution hardie » (12), n'a pas jusqu'à présent été retenue par les jurisprudences nationales, l'élargissement de la compétence préjudicielle de la Cour par les traités de Rome, rendra nécessaire, pour l'avenir, une harmonisation des règles correspondantes, applicables dans la C.E.C.A. (13).

SECTION II

LA COMPÉTENCE PREJUDICIELLE DE LA COUR DANS LA C.E.E. ET LA C.E.E.A.

Les articles 177 (traité C.E.E.) et 150 (traité C.E.E.A.) donnent à la Cour de Justice compétence pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation du traité ;
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté ;
- c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

La saisine de la Cour est organisée de deux manières différentes,

(9) M. LAGRANGE, *l'Ordre juridique de la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 854-855.

(10) M. LAGRANGE, *l'Ordre juridique de la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 855.

(11) M. LAGRANGE, *l'Ordre juridique de la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 855.

(12) M. LAGRANGE, *l'Ordre juridique de la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 854.

(13) Celle-ci ne manquera pas d'intervenir lorsqu'il sera procédé à la révision des traités constitutifs en vue de réaliser la fusion des Communautés Européennes.

suivant qu'une question préjudicielle est soulevée devant une juridiction nationale, dont les décisions en sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, ou devant une autre juridiction d'un des Etats membres. Dans le premier cas, la compétence préjudicielle de la Cour revêt un caractère obligatoire et la juridiction nationale est tenue de saisir la Cour de Justice ; dans le second, la compétence de la Cour est facultative, et la juridiction interne a seulement la faculté de saisir la Cour « si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement ».

La Cour exerce ainsi, sous l'empire des traités de Rome, une compétence préjudicielle de caractère général. En dernier ressort, la Haute Juridiction est obligatoirement saisie et son interprétation des traités s'impose à toutes les juridictions internes des Etats membres. Il s'agit bien là de l'« harmonisation des jurisprudences » (14) dont ne s'étaient pas soucié les auteurs du traité instituant la C.E.C.A. Les règles de procédure, spécialement prévues dans cette hypothèse, soulignent l'importance du renvoi préjudiciel : l'article 21 du Protocole sur le Statut de la Cour de Justice dispose que la décision de la juridiction nationale qui suspend la procédure et saisit préjudiciellement la Cour est notifiée, par les soins du greffier de la Cour, aux parties en cause, aux Etats membres et à la Commission. Elle est également notifiée au Conseil, si l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée émane de celui-ci. Dans un délai de deux mois, les parties, les Etats membres, la Commission et, le cas échéant, le Conseil, ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou observations écrites. Ainsi est-il permis aux Etats membres, en l'absence de tout intérêt dans l'affaire à propos de laquelle est soulevée la question préjudicielle, de défendre devant la Cour leur point de vue sur l'interprétation des clauses litigieuses du traité. C'est qu'en effet l'interprétation retenue par la Cour s'imposera ensuite à leurs propres juridictions internes.

L'importance des dispositions des articles 177 et 150 des traités de Rome n'est plus à démontrer: les Affaires soumises à la Cour de Justice en vertu de ces dispositions se sont multipliées depuis 1960. A l'occasion de ces nombreux recours, la Cour de Justice a précisé les conditions de sa saisine ainsi que l'autorité qui doit s'attacher à sa condition d'interprétation.

§ 1. — *La Saisine de la Cour de Justice sur le fondement de l'article 177 du Traité instituant la C.E.E.*

Pour que la Cour puisse statuer en vertu de l'article 177, il faut qu'il y ait un litige pendant devant une juridiction nationale. De plus, seule la juridiction nationale devant laquelle le procès au fond se déroule peut

(14) Arrêt 13-61, Recueil, VIII, 101.

saisir la Cour de Justice par une décision de renvoi. Ces deux conditions, formellement apportées à la saisine de la Cour par l'article 177, n'ont pas soulevé de difficultés (15). En revanche trois questions relatives à la saisine de la Cour restaient posées : elles furent toutes tranchées par la Cour (16).

1) Lorsque la décision renvoyant la question préjudicielle d'interprétation du traité fait l'objet d'un recours, la Cour de Justice peut-elle statuer avant qu'il ait été statué sur ce recours, ou doit-elle attendre que la décision de renvoi ait acquis force de chose jugée ? Cette question s'est posée dès la première demande de décision préjudicielle qui fut adressée à la Cour (17). Bosch et Van Rijn, ainsi que, dans son mémoire, le gouvernement français (18), ont alors, en effet, exprimé un doute sur la question de savoir si la demande présentée à la Cour, en l'occurrence par la Cour d'Appel de la Haye, était susceptible de décision préjudicielle. C'est que le 21 septembre 1961, Bosch et Van Rijn s'étaient pourvus en cassation contre l'arrêt de la Cour d'Appel de La Haye, soutenant que c'était à tort que celle-ci avait déféré la question litigieuse à la Cour de Justice des Communautés européennes. Ils en concluaient, ainsi que le gouvernement français, « qu'avant de trancher l'affaire qui lui avait été soumise par la Cour d'Appel de La Haye, la Cour de Justice devait attendre la décision sur le pourvoi, car, selon l'article 398, dernier alinéa, du code néerlandais de procédure civile, le pourvoi en cassation suspend l'exécution de l'arrêt rendu en appel » (19). Aux termes de l'article 177 du traité C.E.E., une demande préjudicielle ne serait susceptible de décision de la part de la Cour de Justice « que si l'arrêt ou le jugement qui la formule avait acquis force de chose jugée » (20).

La Cour a, par son arrêt du 6 avril 1962, rejeté une telle conception : « cette interprétation de l'article 177 n'est pas confirmée par la lettre de celui-ci ; en outre, elle méconnaît que le droit national qui demande une décision préjudicielle, et le droit communautaire constituent deux ordres juridiques distincts et différents... de même que le traité n'interdit pas à la Cour de cassation nationale de connaître du pourvoi, mais

(15) Cf. « Essai d'une vue d'ensemble sur l'application de l'article 177 du Traité de Rome », par A. PEPEY, Dalloz 1964. Chronique II, p. 9.

(16) A quoi il faut ajouter que la Cour a refusé de lier les procédures des articles 177 et 184. (Cf. sur ce point, *infra*, p. 276.)

(17) Cette demande fut adressée à la Cour par la Cour d'Appel de La Haye qui, par un arrêt du 30 juin 1961, priait la Cour de Justice de se prononcer « sur la question de savoir si l'interdiction d'exporter, imposée par la société Robert Bosch (G. M. B. H.) établie à Stuttgart, à ses clients et acceptée par contrat, était nulle en vertu de l'article 85, alinéa 2, du traité en ce qui concerne l'exportation aux Pays-Bas » (Cf. Recueil, VIII, 102).

(18) Le Gouvernement français a, en effet, utilisé la possibilité que lui réservait l'article 21 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice, de déposer ses observations sur la demande préjudicielle au greffe de la Cour.

(19) Recueil, VIII, 100.

(20) Recueil, VIII, 101.

abandonne l'examen de la recevabilité au droit interne et à l'appréciation du juge national, *le traité subordonne la compétence de la Cour à la seule existence d'une demande au sens de l'article 177, sans qu'il y ait lieu, pour le juge communautaire, d'examiner si la décision du juge national a acquis force de chose jugée d'après les dispositions de son droit national* » (21).

Ainsi la Cour affirme-t-elle à nouveau l'indépendance des deux ordres juridiques, celui du droit interne et celui du droit communautaire. D'une façon très générale, comme le souligne M. Robert, « dès l'instant qu'elle est saisie par la décision d'une juridiction nationale qui lui est régulièrement notifiée, la Cour de Justice doit rendre le jugement préjudiciel qui lui est demandé... sans avoir à rechercher si dans l'ordre du droit national, sa saisine est régulière » (22).

Cette solution jurisprudentielle laisse toutefois un problème en suspens. Que se passerait-il si la juridiction qui a ordonné le renvoi statuait au fond — après réformation ou cassation de la décision de renvoi préjudiciel — avant que la Cour de Justice elle-même ait statué sur la demande d'interprétation du traité ? En l'absence de solution jurisprudentielle sur ce point, on peut admettre, semble-t-il (23) que la Cour de Justice pourrait dans ce cas s'abstenir de statuer.

II) Le second problème relatif à la saisine de la Cour de Justice sur le fondement de l'article 177, était celui de la manière dont devait être posée la question définissant la demande d'interprétation. Dès son premier arrêt rendu sur renvoi préjudiciel, la Cour eut à trancher la difficulté. Bosch et Van Rijn soutinrent, en effet, que la demande présentée à la Cour par la Cour d'Appel de La Haye n'était pas susceptible d'une décision préjudicielle « du fait qu'elle ne se (limitait) pas à une simple question préjudicielle au sens de l'article 177, mais qu'elle (tendait) en réalité... à faire trancher par la Cour une question visant l'application du traité à un cas d'espèce déterminé » (24). La Cour considéra, au contraire, dans son arrêt du 6 avril 1962, que « le traité ne prévoit ni explicitement ni implicitement la forme dans laquelle la juridiction nationale doit présenter sa demande de décision préjudicielle... (et) que le sens des termes « l'interprétation du traité » de l'article 177 pouvant constituer lui-même l'objet d'une interprétation, *il est loisible au juge national de libeller sa demande dans une forme directe et simple qui laisse à la Cour de Justice le soin de ne statuer sur cette demande que dans les limites de sa compétence*, c'est-à-dire seulement dans la

(21) Arrêt 13-61. Recueil, VIII, 101.

(22) Note J. ROBERT sous arrêt 13-61. Dalloz 1962. Jurisprudence, p. 362. Comme le souligne également M. ROBERT, il résulte de l'arrêt 13-61 que la Cour, dès lors qu'elle est saisie, n'a pas à distinguer selon le degré de juridiction.

(23) Cf. Conclusions LAGRANGE sous recueil, VIII, 118 et s. et A. PEPEY, *op. cit.*, p. 10.

(24) Recueil, VIII, 102.

mesure où elle comprend des questions d'interprétation du traité » (25).

Dans une seconde affaire, le même problème fut de nouveau soulevé (26). La Cour fit le même sort aux objections qui lui étaient présentées, en l'occurrence par les gouvernements belges et néerlandais (27). Elle constata « que pour conférer compétence à la Cour, il faut et il suffit qu'il ressorte à suffisance de droit que la question posée vise une interprétation du Traité » (28). Les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions, ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement, restent soustraïtes à l'appréciation de la Cour » (28). Ainsi n'existe-t-il « aucune formule sacramentelle » (29) pour saisir la Cour de Justice sur la base de l'article 177. Cette jurisprudence de la Cour est constante (30).

III) Une troisième question relative à la saisine de la Cour fut soulevée. La demande de décision préjudicielle présentée à la Cour par la Tariefcommissie, un tribunal administratif néerlandais, visait à l'interprétation de l'article 12 du traité instituant la C.E.E., la partie plaignante estimant qu'une modification du tarif douanier néerlandais contrevenait à cette disposition.

Selon les gouvernements néerlandais, belge et allemand, cette demande réalisait un véritable détournement des procédures prévues aux articles 169 et 170 pour sanctionner les manquements des Etats membres aux obligations découlant pour eux des traités. La Cour rejette catégoriquement cet argument. « La circonstance que le traité, dans les articles (169 et 170), permet à la Commission et aux Etats membres d'attirer devant la Cour un Etat qui n'a pas exécuté ses obligations n'implique pas pour les particuliers l'impossibilité d'invoquer, le cas échéant, devant le juge national ces obligations, tout comme le fait que le traité met à la disposition de la Commission des moyens pour assurer le respect des obligations imposées aux assujettis n'exclut pas la possibilité, dans les litiges entre particuliers devant le juge national, d'invoquer la violation de ces obligations » (31). La Cour ajoute que

(25) Arrêt 13-61. Recueil VIII, 102.

(26) Demande de décision préjudicielle présentée par la Tariefcommissie à Amsterdam le 16 août 1962 dans le litige N. V. Algemene Transport, en Expeditie Oudernennig van Gend et Loos contre administration fiscale néerlandaise.

(27) Utilisant à leur tour les possibilités ouvertes aux Etats membres par l'article 21 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice.

(28) Arrêt 26-62 du 5 février 1963. Recueil, IX, 22.

(29) A. PEPPY, *op. cit.*, p. 2.

(30) Cf. Arrêt 100-63 du 15 juillet 1964. Recueil, X, 1121.

Arrêt 6-64 du 15 juillet 1964. Recueil, X, 1158.

Arrêt 24-64 du 2 décembre 1964. Recueil, X, 1273.

Arrêt 20-64 du 4 février 1965. Recueil, XI, 8.

Cf. également à ce sujet l'exposé de M. l'avocat général J. GAND sous l'affaire 20-64. Recueil, XI, 13 et 14.

(31) Arrêt 26-62. Recueil, IX, 25.

« toute protection juridictionnelle directe des droits individuels (des ressortissants des Etats » (31) serait supprimée si, seules, les procédures des articles 169 et 170 permettait de garantir les particuliers contre les violations par les Etats membres de leur obligation. La Cour ajoute, et c'est encore plus clair, « que le recours (aux articles 169 et 170) risquerait d'être frappé d'inefficacité s'il devait intervenir après l'exécution d'une décision nationale prise en méconnaissance des prescriptions du traité ; ... la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des Etats membres » (31). L'importance de cette affirmation jurisprudentielle, justement soulignée par la doctrine (32) est claire : la procédure de l'article 177 peut conduire les particuliers à obtenir devant les juridictions nationales, après décision préjudicielle de la Cour, que soit sanctionné le manquement de l'Etat dont ils sont les ressortissants aux obligations qui découlent pour lui du traité.

Si la cour de Justice a ainsi défini les conditions dans lesquelles elle pouvait être saisie sur la base de l'article 177 du traité instituant la C.E.E. — et sa jurisprudence vaut pour le cas où s'appliquerait l'article 150 du Traité instituant la C.E.E.A. — elle a interprété le texte du traité dans le sens le plus favorable à l'extension du contrôle juridictionnel. A chaque occasion, elle a écarté les objections opposées à telle demande de décision préjudicielle, en particulier par les Etats membres, faisant prévaloir l'interprétation la plus libérale.

§ 2. — L'autorité de la décision d'interprétation de la Cour de Justice.

L'interprétation d'une disposition du traité par la Cour de Justice, sur renvoi préjudiciel, ne peut, en aucune manière, entraîner la Cour à statuer sur le fond (33). Son interprétation est nécessairement abstraite (34). Elle est donnée sous la forme d'un principe général (35). Quelle est l'autorité qui s'attache à cette décision ?

Ici encore la Jurisprudence de la Cour a tranché la question qui se posait. La Cour avait, en effet, rendu le 5 février 1963, un arrêt en interprétation de l'article 12 du traité C.E.E. (36). Or, depuis le 19 septembre 1962 (37), elle était saisie d'une autre demande préjudicielle en

(32) Cf. notamment J. BOULOUIS, *Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*. Annuaire français de Droit international, 1963, p. 418 et 419.

(33) Cf. par exemple, Arrêt 13-61. Recueil, VIII, 102.

(34) Cette rédaction des arrêts de la Cour rendus sur renvoi préjudiciel ne facilite d'ailleurs pas l'interprétation des arrêts. Cf. *la Jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés en 1964*, par G. LYON-CAEN. Revue trimestrielle de Droit européen, 1965, p. 85.

(35) Cf. notamment A. PEPY, *op. cit.*, p. 3 et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 364.

(36) Arrêt 26-62. Recueil, IX, 1 et 5.

(37) Cf. recueil, IX, 70.

tous points identiques à celle sur laquelle elle statuait par son arrêt du 5 février 1963 et qui émanait d'ailleurs de la même juridiction nationale, la Tariefcommissie. Y avait-il lieu à statuer sur cette nouvelle demande ? Était-elle même recevable ?

La Cour écarta tout d'abord la thèse extrême de la commission de la C.E.E. (38) aux yeux de qui « la demande était à rejeter faute d'objet, les questions sur lesquelles une interprétation est demandée à la Cour... se trouvant d'ores et déjà résolues par l'arrêt 26-62 du 5 février qui a tranché des questions identiques soulevées dans un cas d'espèce analogue » (39). La Cour a estimé au contraire, « que l'article 177 permet toujours à une juridiction nationale si elle le juge opportun, de déférer à nouveau à la Cour des questions d'interprétation » (40) et « que la Cour doit donc se prononcer sur les présentes demandes » (40).

En revanche, la Cour se refusa à suivre les conclusions de son avocat général M. Lagrange pour qui il y avait lieu de statuer dans une semblable instance. L'avocat général avait, en particulier, fait remarquer (41) qu'en principe l'autorité de la chose jugée était relative : elle n'existe qu'autant qu'il y a identité de parties, de cause et d'objet. Or, si la Tariefcommissie sollicitait de nouveau l'interprétation de l'article 12, c'était à propos de nouveaux litiges pendant devant elle. A cette autorité relative de la chose jugée, ajoutait-il, seule la loi peut apporter des exceptions. Il n'en existe qu'une en France — en dehors du cas spécial de l'annulation « erga omnes » des actes administratifs — c'est celle de l'article 7 de la loi du 6 mai 1919, modifiée par la loi du 22 juillet 1927, qui donne au tribunal civil le pouvoir de statuer sur les contestations relatives aux appellations d'origine en matière viticole, les jugements et les arrêts définitifs décidant en cette matière « à l'égard de tous les habitants et propriétaires de la même région ». Au demeurant, la très grande généralité du principe de l'autorité relative de la chose jugée est normale en France où il est considéré traditionnellement « comme l'expression juridique de la condamnation prononcée par la Révolution Française contre les « arrêts de règlement » des Parlements de l'Ancien Régime » (42). M. Lagrange faisait observer que, par ailleurs, en Allemagne, il n'existe en principe que l'exception visant la portée des arrêts rendus par le Bundesverfassungsgericht (Tribunal constitutionnel fédéral) de Karlsruhe, qui ont autorité à l'égard de tous les tribunaux et autorités du Bund et des Länder et même parfois autorité de loi. Il remarquait enfin que « dans le traité de Rome, nous ne trouvons aucune disposition spéciale dérogeant au principe de l'autorité seulement relative de la chose jugée pour le cas où la Cour est appelée à interpréter

(38) Qui comparaisait en vertu de l'article 20 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice (cf. *supra*, p. 92).

(39) Recueil, IX, 75.

(40) Recueil, IX, 76.

(41) Recueil, IX, 82.

(42) Recueil, IX, 82.

les dispositions du traité, que ce soit par voie préjudicielle ou par toute autre voie » (42).

C'est cette argumentation que rejette implicitement la Cour par son arrêt du 27 mars 1963 (43). Elle déclare, en effet, que « si l'article 177, dernier alinéa, oblige, sans aucune restriction, les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, à soumettre à la Cour toute question d'interprétation soulevée devant elles, *l'autorité de l'interprétation donnée par celle-ci en vertu de l'article 177 peut cependant priver cette obligation de sa cause, et la vider de son contenu* ; ... il en est notamment ainsi quand la question soulevée est matériellement identique à une question ayant déjà fait l'objet d'une décision à titre préjudiciel dans une espèce analogue » (44). La Cour ajoute que lorsqu'elle donne une interprétation du traité, « dans le cadre concret d'un litige pendant devant une juridiction interne... elle se borne à déduire de la lettre et de l'esprit de celui-ci la signification des normes communautaires, l'application au cas d'espèce des normes ainsi interprétées étant réservée au juge national » (45). La Cour estime que « cette conception répond à la fonction (qui lui est) attribuée par l'article 177 visant à assurer l'unité de l'interprétation du droit communautaire dans les six Etats membres » (45).

Ainsi, la Cour attache-t-elle à ses arrêts en interprétation rendus sur demande préjudicielle toutes les conséquences de l'autorité absolue de la chose jugée. Eclairée par les conclusions de l'avocat général (46) cette attitude jurisprudentielle apparaît dès lors dans toute son importance : la Cour n'est pas une sorte de juridiction parallèle, intervenant préjudiciellement dans l'instance juridictionnelle engagée sur le plan national ; tout au contraire, à l'instar d'une juridiction constitutionnelle, elle a pour rôle de fixer définitivement, du moins en principe, l'interprétation de telle disposition du traité.

Une remarque, faite par la Cour elle-même dans son arrêt du 27 mars 1963, souligne que la haute juridiction est parfaitement consciente du caractère que son interprétation de l'article 177 confère à sa compétence préjudicielle. Elle fait observer que si l'article 177 n'avait pas la portée qu'elle lui assigne, « les dispositions procédurales de l'article 20 du statut de la Cour de Justice, qui prévoit la participation à l'instance des Etats membres et des institutions communautaires, et de l'article 165, alinéa 3, qui oblige la Cour à siéger en séance plénière, ne se justifieraient pas » (47). Ainsi l'instance préjudicielle devant la Cour de Justice prend-elle son vrai visage : la Cour siège en séance plénière, elle entend les observations des Etats membres, des autres institutions

(42) Recueil, IX, 82.

(43) Arrêt 28 à 30, 62. Recueil, IX, 59 et s.

(44) Recueil, IX, 76.

(45) Recueil, IX, 76.

(46) Cf. J. BOULOUIS, *annuaire français de droit international*, op. cit., p. 420.

(47) Recueil, IX, 76.

communautaires et des personnes intéressées à la demande, elle tranche alors souverainement et définitivement. Son arrêt en interprétation s'impose à tous, et peut, le cas échéant, conduire les juridictions internes à sanctionner les violations du traité par les particuliers ou par les Etats membres. Statuant sur la base de l'article 177, la Cour de Justice est alors tout à la fois une juridiction internationale et une juridiction constitutionnelle.

Par le libéralisme avec lequel elle a admis le jeu de sa saisine sur demande préjudicielle, par les conséquences qu'elle a attaché à ses arrêts en interprétation, la Cour a conféré aux dispositions de l'article 177 du traité instituant la C.E.E. la plus grande importance. Cette œuvre prétorienne n'est d'ailleurs pas théorique ; elle n'a pas tardé à produire ses effets et désormais, il est loisible de penser que la jurisprudence de la Cour va prendre une importance croissante dans les domaines les plus divers (48).

Un problème reste toutefois posé. Dans quelle mesure la Cour de Justice a-t-elle le monopole de l'interprétation des traités de Rome ? La combinaison des articles 177 et 219 du traité instituant la C.E.E. (49), auxquels correspondent les articles 150 et 193 du traité instituant la C.E.E.A. (49), permet d'affirmer qu'en principe, dans toutes les hypothèses, les procédures préjudicielles des articles 177 (C.E.E.) et 150 (C.E.E.A.) devront être respectées. Dès lors, si la saisine de la Cour reste facultative lorsqu'une question préjudicielle est soulevée devant une juridiction nationale secondaire, la saisine de la Cour est obligatoire lorsque cette question est soulevée devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours juridictionnel de Droit interne.

Quelle est alors l'étendue et la portée de l'obligation ainsi imposée aux juridictions de dernier ressort ? La Cour de Justice elle-même, en dépit des raisonnements assez nuancés présentés sur cette question par ses avocats généraux (50) a tranché dans le sens de l'obligation la plus absolue. Elle déclare ainsi, dans son arrêt du 27 mars 1963 que « l'article 177, dernier alinéa, oblige, *sans aucune restriction*, les juridictions nationales... dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridic-

(48) Cf., par exemple, *la Jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés en 1964*, in revue trimestrielle de Droit européen. 1965, p. 84 où M. G. LYON-CAEN souligne tout l'intérêt pratique des arrêts de la Cour rendus en matière sociale, observant d'ailleurs la tendance de la Cour « à gonfler » le Droit communautaire au détriment du Droit national en consacrant l'existence de concepts juridiques dont la définition échappe dorénavant à la compétence du législateur national, parce qu'ils ont une acception « communautaire ». La Cour passe ainsi d'une définition du « travailleur migrant » à celle du « travailleur salarié ». (Cf. G. LYON-CAEN, *op. cit.*, p. 85-86.)

(49) Les articles 219 (C.E.E.) et 193 (C.E.E.A.) disposent que « les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci ».

(50) Cf. conclusions ROEMER sous 26-62. Recueil, IX, 48 et conclusions LAGRANGE sous 28 à 30. Recueil, IX, 88 et 89.

tionnel de droit interne, à soumettre à la Cour toute question d'interprétation soulevée devant elle... » (51).

Cette solution jurisprudentielle — tendant ici encore à élargir les compétences de la Cour de Justice des Communautés — est d'ailleurs largement approuvée par la doctrine (52). Certains estiment qu'au cas où le texte à interpréter est clair, il ne devrait pas y avoir lieu à renvoi préjudiciel (53) mais la majorité des auteurs, au-delà de la critique spécifique de la théorie dite de l'« acte clair » (54), soulignent toutes les difficultés de son application en cette matière. La rédaction des traités de Rome en quatre langues, toutes faisant également foi, le caractère économique des matières visées par le traité, l'aspect évolutif du droit communautaire, constituent autant d'arguments en faveur d'une interprétation des dispositions du traité réservée en dernier ressort, et en toutes hypothèses, à la Cour de Justice.

Telle n'a pas été, cependant, l'attitude du Conseil d'Etat en France. Par un arrêt du 19 juin 1964 (55) il a refusé d'accueillir des conclusions l'invitant à surseoir à statuer et à saisir la Cour de Justice des Communautés d'une question préjudicielle. Le Conseil d'Etat a, en effet, estimé que la saisine de la Cour de Justice ne saurait intervenir « que dans le cas où il existe un doute sur le sens ou la portée d'une ou plusieurs clauses du traité applicable au litige... » (57). Tel n'était pas, le cas, selon lui, en l'espèce. Vivement critiquée par la doctrine (56), cette solution jurisprudentielle interne n'est évidemment pas susceptible d'être renversée par la Cour de Justice des Communautés elle-même. Cette dernière ne peut, *proprio motu*, que se borner à réaffirmer sa jurisprudence antérieure (58), quitte à souligner dans des arrêts ultérieurs que les dispositions du traité qui avaient paru « claires » à la juridiction interne de dernier ressort sont en réalité « complexes » (59).

(51) Arrêt 28 à 30, 62. Recueil, IX, 75.

(52) Cf. notamment, N. CATALANO, *Manuel de Droit des Communautés européennes*, op. cit., p. 89 ; R. M. CHEVALLIER, *le Droit de la Communauté européenne et les juridictions françaises*. Revue du droit publid, 1962, p. 611. A. PEPY, op. cit. Dalloz, 1964, p. 11 ; Cl. A. COLLIARD, *l'Obscure clarté de l'article 37 du traité de C.E.E.* Dalloz, 1964. Chronique XXXVII, p. 265-272.

(53) Cf. notamment conclusions LAGRANGE sous 28 à 30-62. Recueil IX 88 et 89.

(54) Cf. notamment A. PEPY, op. cit., p. 11.

(55) Cons. d'Et. 19 juin 1964. Soc. des pétroles Shell Berre et autres. Recueil Lebon 1964, p. 344 et 5 ; *Actualité juridique*. Droit administratif 1964, II 438 et s. avec une note de M. de LAUBADÈRE ; *Revue de droit public* 1964-1018 : Conclusions du Commissaire du Gouvernement, Mme QUESTIAUX ; *Journal du Droit international* (CLUNET), 1964, avec une note de M. de SOTO, p. 800-806.

(56) Cf. notamment la note de M. de LAUBADÈRE et Cl. A. COLLIARD, op. cit. Dalloz 1964. Chronique XXX, VII, p. 263 et s.

(57) Arrêt cours d'Etat, 19 juin 1964. Recueil Lebon, 1964, p. 347.

(58) Cf. par exemple. Arrêt du 15 juillet 1964, n° 6-64. Recueil, X, 1158.

(59) Cf. notamment. Arrêt n° 6-64. Recueil, X, 1164. (Moins d'un mois après l'arrêt du Conseil d'Etat aux yeux de qui l'article 37 du traité C.E.E. était un texte clair, la Cour déclare : « que l'interprétation sollicitée de l'article 37 commande, en

De tels « réflexes de nationalisme juridique » (60) sont-ils susceptibles de paralyser le fonctionnement du système mis au point par le traité ? Cela n'est pas certain pour autant. Selon M. Cl. A. Colliard (61), les procédures des articles 169 et 170 du traité instituant la C.E.E. (61) seraient susceptibles d'être utilisées par la Commission ou par les Etats membres en vue de mettre un terme à la situation créée par la décision juridictionnelle interne. Cette dernière serait en somme considérée comme une violation du Traité par l'Etat membre et pourrait ainsi entraîner la mise en œuvre des procédures prévues par le traité en une semblable hypothèse (62). Ce serait là un moyen extrême auquel il n'est pas sûr que la Commission ou les Etats membres recourent le cas échéant. Il a le mérite de montrer que le système communautaire est un ensemble indivisible et qu'il existe toujours, au moins sur le plan juridique, une solution aux conflits susceptibles de naître au sein des communautés.

raison de la complexité du texte et des interférences entre les paragraphes 1 et 2, de considérer ceux-ci dans l'ensemble du chapitre dont ils relèvent ».)

(60) Cl. A. COLLIARD, *op. cit.*, p. 272.

(61) Auxquelles correspondent les procédures semblables des articles 141 et 142 du Traité instituant la C.E.E.A.

(62) Cf. *infra*, 169 et s.

CHAPITRE II

LES SOURCES DU DROIT DANS LES COMMUNAUTES

Si la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, c'est que les traités instituant les Communautés européennes constituent, par excellence, la source du droit dans les Communautés. Cependant, les normes générales créées par ces conventions ne constituent pas, à elles seules, l'ensemble des règles susceptibles de s'appliquer aux justiciables de la Communauté. En effet, les institutions communautaires sont investies du pouvoir de prendre, par des décisions générales ou individuelles, des mesures d'application des traités. Ces décisions prennent rang, elles aussi, parmi les sources du droit dans les communautés. De plus, la Cour elle-même, ayant à « interpréter » les traités, ne doit-elle pas, lorsqu'elle se trouve en face de dispositions obscures, trouver dans les règles du droit international ou du droit interne, les éléments de son interprétation ? Dans certains cas, les traités l'y invitent expressément.

Le problème des sources du droit est d'ailleurs fort important en droit international. Souverains, les Etats n'acceptent de limiter leurs compétences qu'avec beaucoup de réserve et c'est, en principe, l'accord des volontés qui, seul, est à la source des règles de droit applicables aux Etats. Les conventions, accords entre sujets du droit des gens, et la coutume internationale, preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, sont ainsi les sources fondamentales du droit international. Au principe de l'accord des volontés, le droit moderne apporte cependant des atténuations ; à la classification des sources du droit, des perfectionnements techniques. C'est ainsi que le statut de la Cour Internationale de Justice prévoit, dans son article 38, les diverses règles de droit que la Cour doit appliquer pour régler les différends qui lui sont soumis.

La Cour doit appliquer :

« a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ;

« b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;

« c) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;

« d) ... les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. »

L'article 38 ajoute : « ... la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono* ».

L'intérêt de cette énumération limitative des sources du droit international est capital. Il est vrai que l'article 15 de la Convention de la Haye de 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, puis l'article 37 de la Convention de 1907, ne comportaient pas une telle énumération des sources du droit international. Ces articles disposaient seulement que « l'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ». Mais l'arbitrage reste une procédure occasionnelle, acceptée par les Etats pour le seul règlement d'un litige déterminé, après la naissance de celui-ci. La juridiction de la Cour Internationale de Justice, au contraire, peut être admise à l'avance par les Etats, et, dans ce cas, revêtir à leur égard un caractère obligatoire. Aussi, la nécessité de définir clairement les sources du droit applicable est-elle beaucoup plus grande dans cette hypothèse.

La juridiction de la Cour de Justice des Communautés européennes, quant à elle, est obligatoire de manière tout à fait générale. Elle l'est tout spécialement à l'égard des Etats membres. Plus encore que pour la Cour Internationale de Justice, il pouvait ainsi sembler nécessaire de déterminer, par avance et limitativement, les règles de droit dont la Cour pourrait faire application. Et pourtant, tel n'est pas le cas : aucune énumération limitative des sources du droit communautaire ne se trouve dans les trois traités. Est-ce là une « lacune dans la législation de la Communauté ? » (1). Une autre explication doit-elle être trouvée « dans le fait, que la hardiesse et la nouveauté des solutions préconisées plaçaient la Communauté à l'écart de toutes les catégories traditionnellement admises et, dès lors, des solutions élaborées jusqu'à présent ? » (1). Quoiqu'il en soit, cette situation renforce considérablement les pouvoirs de la Cour de Justice. En effet, elle amène à considérer qu'il existe dans les Communautés deux types de sources du droit.

En premier lieu, le droit communautaire découle directement des traités. Les traités eux-mêmes, les actes pris, en vertu de leurs dispositions, par les institutions communautaires, les règles du droit international ou du droit interne auxquelles renvoient les traités, constituent autant de *sources directes du droit des Communautés européennes*. Toutefois, si, seules, ces sources ont été consacrées comme telles par les Etats membres, il existe une autre source du droit communautaire. En effet,

(1) P. MATHIJSEN, *le Droit de la C.E.C.A.*, une étude des sources. (Martinus Nijhoff, La Haye, 1958, p. 4.)

il est inévitable que les traités comportent des imperfections, des lacunes qui, lors de l'interprétation ou de l'application des traités, vont poser de graves problèmes à la Cour de Justice. Loin de prétendre enfermer la Haute Juridiction dans la stricte et exclusive application des règles de droit formellement consacrées par les traités, ceux-ci lui confient le soin d'assurer « le respect du droit ». Ce « droit » qu'elle doit faire respecter, il appartient à la Cour d'en définir elle-même le contenu. C'est ainsi qu'il nous faut, en second lieu, ranger parmi les sources du droit communautaire, et bien que les traités ne l'aient pas consacré comme telle, *la jurisprudence des arrêts de la Cour*.

SECTION I

LES SOURCES DIRECTES DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Par les traités instituant les communautés, les Etats membres ont formellement consacré plusieurs grands types de sources du droit communautaire dont l'importance est très variable.

1) *Les traités.*

Les trois traités constituent la source primordiale du droit dans les Communautés européennes.

L'article 84 du traité instituant la C.E.C.A. précise le sens qu'il faut donner à cette règle dans la C.E.C.A. : « Dans les dispositions du présent traité, les mots « le présent traité » doivent être entendus comme visant les clauses du traité et de ses annexes, des protocoles annexes et de la convention relative aux dispositions transitoires. » Ainsi l'ensemble de ces textes forme un tout inséparable, et ils ont tous, en principe, la même valeur juridique.

La Cour reconnaît expressément ce principe. Se référant à l'article 84, elle déclare, par exemple « ... de ce fait, les dispositions contenues dans tous ces textes ont même force impérative... il ne saurait être question de les opposer l'une à l'autre, mais seulement de les envisager simultanément pour en faire une application adéquate » (2).

De même, le traité instituant la C.E.E. dispose, en son article 239 : « les protocoles qui, du commun accord des Etats membres, seront annexés au présent traité, en font partie intégrante ». L'article 207 du traité instituant la C.E.E.A. est identique.

(2) Recueil, II, 91.

2) *Les actes pris par les institutions communautaires en vertu des traités.*

Sous réserve de leur conformité aux traités, et sous le contrôle de la Cour, les actes pris en vertu des trois traités constituent, comme règles d'application de ceux-ci, d'importantes sources du droit communautaire.

Dans la C.E.C.A., l'article 14 du traité confère à la Haute Autorité, pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, le pouvoir de prendre des décisions « obligatoires en tous leurs éléments », des recommandations « comportant obligation dans les buts qu'elles assignent », des avis. De plus, d'autres dispositions du traité prévoient l'exercice par la Haute Autorité, d'un pouvoir réglementaire (3). Le Conseil spécial de Ministres prend lui aussi des « décisions ». De plus, l'assemblée, le conseil et le comité consultatif rendent de nombreux avis (4).

Dans la C.E.E., le traité a prévu l'exercice par la commission et par le conseil d'un pouvoir de décision (5). L'article 189 prévoit que, dans les conditions prévues par le traité, ils arrêtent des règlements de portée générale, et qui sont obligatoires dans tous leurs éléments ; des directives « liant tout Etat destinataire quant au résultat à atteindre » ; des décisions « obligatoires en tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent » ; des recommandations et des avis, qui ne lient pas. De plus, l'assemblée donne des avis, élabore certains projets, etc... Le comité économique et social donne, lui aussi, des avis. La Banque Européenne d'investissement peut prendre toute une série de mesures, dans les conditions fixées par son statut, etc... (5).

Le traité instituant la C.E.E.A. prévoit un système très voisin, notamment en son article 161.

3) *Les conventions conclues dans le cadre des traités.*

1. Les accords conclus dans le cadre des traités, soit par les Etats membres, en application des dispositions des traités eux-mêmes, soit par les Communautés en tant que sujets du droit international (6) avec des Etats tiers ou des organisations internationales, constituent également une source du droit communautaire.

Ainsi, les Etats membres de la C.E.C.A. ont-ils conclu entre eux des accords en application de certaines dispositions du traité, ou des conventions annexes. Un accord relatif à l'établissement de tarifs directs

(3) Les règlements que peut arrêter la Haute Autorité sont prévus par diverses dispositions du traité et des conventions annexes. (Cf. P. MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 35.)

Sur l'éventuelle distinction du règlement et de la décision générale, et sur la critique de cette distinction. Cf. R. KOVAR, *Le Pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.* (L.G.D.J., Paris, 1964), p. 50 à 52.

(4) Cf. P. MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 48. La présente analyse n'épuise pas toutes les hypothèses dans lesquelles les institutions communautaires peuvent prendre des décisions, rendre des avis, etc. en vertu du Traité C.E.C.A.

(5) Cette analyse n'est pas davantage limitative. Sur toutes ces questions, cf. Louis CARTOU, *le Marché commun et le Droit public*, *op. cit.*, p. 66 et s.

(6) Cf. *infra*, p. 135.

internationaux, par exemple, a été conclu « en exécution des dispositions du paragraphe 10, alinéas 2 et 3, 2° de la convention relative aux dispositions transitoires » (7).

De même, la C.E.C.A. a passé des accords avec des Etats tiers, Royaume-Uni, Etats-Unis, Confédération helvétique, etc. et des organisations internationales, notamment l'organisation internationale du travail. Ces accords lient la Communauté pour laquelle « (ils constituent) le droit en la matière » (8).

De semblables accords sont passés en vertu des traités de Rome. Les dispositions de ces traités sont d'ailleurs beaucoup plus précises que celles du traité de la C.E.C.A. : la conclusion des accords entre les Communautés et les Etats tiers ou les organisations internationales notamment, est étroitement réglementée (9).

2. De plus, les contrats de droit public ou de droit privé passés par la Communauté, ou pour son compte, constituent une source subsidiaire du droit écrit communautaire.

Ainsi, l'article 42 du traité de la C.E.C.A. dispose-t-il : « la cour est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte ».

Les articles 181 et 153 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. stipulent la même règle.

Les contrats de recrutement des agents, passés par la C.E.C.A., en vertu du paragraphe 7-3° de la convention relative aux dispositions transitoires, et avant l'entrée en vigueur du statut du personnel, par exemple, ont constitué une source importante du droit communautaire (10).

Il en va de même des contrats d'engagement, respectivement passés par la C.E.E. et la C.E.E.A., en vertu des articles 246-3° et 214-3°, des traités avant l'établissement du statut des fonctionnaires de ces communautés.

4) *Les recours au droit international et au droit interne expressément prévus par les traités.*

1. Les traités comportent certains recours explicites au droit international.

(7) Il fut publié au J.O. de la C.E.C.A., 19-4-1955, p. 701 et s.

(8) Le rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A. précise ainsi le sens qu'il faut donner au quatrième cas d'ouverture du recours en annulation, prévu par l'article 33 : « ...la violation de la loi, en l'occurrence, (c'est) essentiellement la violation du traité. Mais, à elle seule, l'expression « violation du traité » eût été... insuffisante... Il fallait qu'à la violation des dispositions mêmes du traité pût s'adjoindre celle des règlements pris pour son application, et, le cas échéant, d'autres textes applicables, tels que des *conventions internationales*... » (Rapport, p. 35).

(9) Cf. notamment : « Conclusions, formes et effets des accords internationaux passés par la Communauté », par J. MEGRET, in *Revue du Marché commun*, 1965, p. 19.

(10) Cf. *infra*, p. 294 et s.

Ainsi, par exemple, le traité instituant la C.E.C.A. dispose, dans son article 71-2° : « les pouvoirs attribués à la Communauté par le présent traité en matière de politique commerciale à l'égard des pays tiers ne peuvent excéder ceux qui sont reconnus aux Etats membres par les accords internationaux auxquels ils sont parties... » Le traité renvoie ainsi au droit international pour déterminer l'étendue des obligations contractées par les Etats membres. De même, l'article 74-1^{er} paragraphe, renvoie à la Charte de la Havane, pour déterminer certains types de pratiques, écartés par le traité.

Le traité instituant la C.E.E. dispose, quant à lui, par exemple, en son article 234 : « les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs états tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité ».

D'autres dispositions pourraient être relevées, allant dans le même sens, en particulier, dans la C.E.E.A.

2. Les traités renvoient également, dans certaines hypothèses, au droit interne des Etats membres. L'article 6-2^e alinéa du traité de la C.E.C.A. stipule que « dans chacun des Etats membres, la Communauté jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales... »

Les articles 211 et 185 des Traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. prévoient des dispositions analogues.

De même, l'exécution forcée des décisions prises par les autorités compétentes et des arrêts de la Cour est-elle poursuivie « suivant les voies de droit en vigueur dans chacun (des Etats membres) » (11), ou régie « par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu » (12).

Les traités sont ratifiés par les Etats membres, « en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives » (13).

Ces quelques exemples n'épuisent pas les hypothèses très diverses dans lesquelles les traités renvoient au droit interne (14).

Enfin, dans certains cas, les traités renvoient aux « principes généraux communs aux droits des Etats membres », en la matière. L'article 215-2^e alinéa du traité instituant la C.E.E. dispose ainsi : « en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

(11) Cf. articles 44 et 92. (C.E.C.A.)

(12) Cf. articles 187 et 192 (C.E.E.), 1959 et 164 (C.E.E.A.).

(13) Cf. articles 99 (C.E.C.A.) ; 247 (C.E.E.) ; 224 (C.E.E.A.).

(14) Les traités se réfèrent indifféremment à toutes les branches du droit interne. Ainsi, par exemple, l'article 58, 2^e alinéa du traité instituant la C.E.E. renvoie au droit des sociétés, d'une manière très générale : « par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé... »

Les traités ont donc prévu que, dans les cas où il y est expressément fait renvoi, certaines règles du droit international, certaines règles et certains principes des droits internes des Etats membres s'appliqueraient à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. Ces règles constituent ainsi des sources subsidiaires du droit des Communautés.

En revanche, les traités ne font pas expressément de la jurisprudence des arrêts de la Cour, une source du droit communautaire. Tel est pourtant, incontestablement, le rôle qu'a entendu lui réserver la Haute Juridiction elle-même.

SECTION II

LA JURISPRUDENCE, SOURCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le mot jurisprudence est employé, écrit Ch. Beudant (15), « pour exprimer les résultats de l'interprétation judiciaire, la manière dont les textes sont interprétés et appliqués par les tribunaux ». La jurisprudence constitue une source subsidiaire du droit interne et aussi, au terme de l'article 38-d) du statut de la Cour Internationale de Justice, du droit international. Or, la Cour de justice des Communautés interprète et applique les traités. Bien que ceux-ci n'aient pas expressément institué la jurisprudence comme source du droit communautaire, la jurisprudence des arrêts de la Cour doit-elle être considérée comme telle ?

Selon les auteurs (15) « la jurisprudence est le commentaire vivant et progressif des lois ; il n'est rien comme la précision des jugements et arrêts, précision qui tient à ce qu'ils appliquent la règle à des cas particuliers, pour corriger le vague inévitable des formules législatives. Il en est aussi le complément nécessaire ; elle dégage incessamment les conséquences directes ou indirectes des formules en les appliquant aux incidents indéfiniment variables de la vie réelle, où tout arrive, où il faut toujours compter avec l'imprévu ». On peut ajouter que, plus encore que les lois traditionnelles, les règlements économiques ont besoin d'un tel complément. Le droit économique, en gestation dans les Communautés, doit enfermer dans des normes impératives, une réalité économique et sociale extrêmement complexe ; exprimer, par des règles, des lois expérimentales. Il ne peut prétendre avoir prévu toutes les situations possibles, et donné au juge une balance rigoureuse.

(15) Cours de Droit civil français, R. BEUDANT et P. LEREBOURG-PICEONNIÈRE. I. — Introduction, avec la collaboration de Mme BEQUIGNON-LACARDE, p. 17. (Paris, Rousseau, 1934).

La Cour a fait sienne cette conception : elle a, dès ses premiers arrêts, consacré sa jurisprudence comme une source subsidiaire du droit des Communautés. Placée devant certaines lacunes des traités, ou même parfois devant des textes sybillins, la Cour est allée plus loin encore : recherchant le droit applicable, elle a érigé en source subsidiaire du droit toute une série de règles, de textes et de pratiques, empruntés tant au droit écrit qu'au droit non écrit, au droit international qu'au droit national.

I. — La Cour a clairement affirmé que sa jurisprudence était une source du droit communautaire. De même que la Cour Internationale de Justice se réfère à des interprétations antérieurement données, la Cour de Justice des Communautés reprend explicitement ses propres interprétations.

Ainsi, dans son arrêt du 23 avril 1956, la Cour déclare : « Considérant... que la Cour a déjà décidé, dans son arrêt 1-54..., que les articles 2, 3 et 4 du traité... constituent des dispositions fondamentales établissant le marché commun et les objectifs communs de la Communauté... et qu'en autorisant la Haute Autorité à définir certaines pratiques interdites, le traité l'oblige à tenir compte de tous les buts prescrits par les articles 2, 3 et 4 ;... » (16).

Bien d'autres exemples pourraient être cités (17). Dans de nombreux cas, la Cour reprend purement et simplement son interprétation antérieure, sans s'y référer expressément. Interprétant l'article 33-2° alinéa du traité, la Cour a estimé qu'il suffisait « pour la recevabilité du recours que la partie requérante allègue formellement un détournement de pouvoir à son égard » (18). Elle s'est bornée, dans les arrêts postérieurs, à reprendre purement et simplement cette « règle » (19). De plus, les avocats généraux, les parties se réfèrent constamment à la jurisprudence de la Cour (20).

II. — Cependant, la Cour de Justice ne s'est pas bornée à faire de sa jurisprudence une source du droit communautaire. Sans doute, interprète-t-elle et applique-t-elle, en principe, les sources du droit, telles qu'elles résultent des traités. Mais, puisque les traités ne comportent aucune énumération limitative des sources du droit communautaire, il

(16) Recueil, II, 91.

(17) Dans ses arrêts n° 9-56, 10-56 et 17-57, la Cour déclare : « on ne saurait trouver (ici)... un argument excluant *a contrario* l'application de la règle énoncée dans les cas où elle n'a pas été expressément mentionnée, la Cour ayant décidé, dans son arrêt n° 8-55, qu'une argumentation *a contrario* n'est admise que lorsqu'aucune autre interprétation ne s'avère adéquate et compatible avec le texte, le contexte et leur finalité ». Cf. Recueil, IV, 26-27, 66, 184. Plus récemment, cf., par exemple, Recueil, IX, 636 et 751.

(18) Recueil, I, 138.

(19) Recueil, II, 351, par exemple.

(20) Dès les premières affaires. Cf., par exemple, les conclusions LAGRANGE sous 5-55. Recueil, I, 274.

revient à la Cour de Justice de déterminer, en toute liberté, les sources subsidiaires auxquelles elle doit puiser pour interpréter les traités, ou même pour les compléter. La jurisprudence des arrêts de la Cour érige ainsi, en source subsidiaire du droit des communautés, une série de textes, de règles et de pratiques empruntés au droit écrit comme au droit coutumier, au droit international comme au droit interne. Il convient de remarquer que ce ne sont pas là des sources autonomes du droit communautaire, mais qu'au contraire, ces sources subsidiaires ne valent que par leur consécration dans la jurisprudence de la Cour. C'est celle-ci qui incorpore au droit des communautés telle ou telle règle de droit, lorsqu'elle le juge nécessaire.

1) *L'interprétation jurisprudentielle des traités à l'aide de leurs travaux préparatoires :*

M. Lauterpacht distingue deux catégories de « travaux préparatoires » d'un traité international :

« a) les divers actes écrits reproduisant les vues des négociateurs du traité, depuis le début des négociations jusqu'à la ratification du traité... (la correspondance diplomatique... les projets successifs, etc.) ;

« b) les opinions émises par les gouvernements devant le corps législatif ou par les membres autorisés de ses commissions, pendant les délibérations de ce corps » (21).

En ce qui concerne la première catégorie, les travaux préparatoires des traités instituant les communautés européennes — ceux, du moins, qui furent publiés — sont peu nombreux. On peut citer, pour la C.E.C.A., la déclaration française du 9 mai 1950, faite par le Président Schuman. M. Paul Reuter écrit qu'elle « ... a une valeur certaine, bien que l'on puisse discuter sa signification juridique précise » (22).

Par ailleurs, la seule publication ayant trait aux négociations qui ont précédé la signature du traité est le « rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A. et la C.R.D.T. », publié par le Ministère des Affaires Etrangères (23). Ce document n'exprime évidemment que le point de vue de la délégation française aux négociations. La Cour ne s'y est jamais référée mais les avocats généraux l'ont utilisé très largement (24).

Pour les deux autres traités aucun document de ce type n'a été publié.

En revanche, les opinions émises par les gouvernements devant les différents parlements nationaux, constituent, sous la forme d'exposés

(21) Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1934, II (vol. 48). « Les travaux préparatoires et l'interprétation des traités », H. LAUTERPACHT, p. 719.

(22) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, p. 30.

(23) Rapport de la délégation française, *op. cit.*

(24) Cf. concl. LAGRANGE sous 3-54, Recueil, I, 149-150. Concl. ROEMER sous 6-54, Recueil, I, 247.

des motifs et de projets de loi de ratification, des documents essentiels pour l'interprétation des traités.

Sans doute, comme le souligne M. l'avocat général Lagrange, « l'exposé des motifs... d'un projet de loi, comme les autres documents qu'il est d'usage de ranger sous la rubrique des « travaux préparatoires », n'ont aucune valeur obligatoire quant à l'interprétation du traité... Mais il est universellement admis que les juges peuvent y recourir, à titre d'information, et y puiser des éléments de nature à permettre... d'éclairer la pensée du législateur. Ce qui est vrai est que les juges ont, pour ce faire, toute liberté d'appréciation » (25).

Aussi, la Cour de Justice a-t-elle parfois interprété un traité à l'aide des travaux préparatoires. Dans son arrêt du 16 décembre 1960 (26), par exemple, elle recherche si les exposés des motifs gouvernementaux présentés à l'occasion des débats parlementaires relatifs au traité instituant la C.E.C.A., permettent de dégager « une attitude commune des Etats membres, susceptible de servir de critère à l'interprétation de l'article 11-b du protocole » (26). Ce n'est pas le cas pour les exposés des motifs relatifs au traité de la C.E.C.A. Néanmoins, et bien que ce soit le protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A. dont l'application soit mise en cause par le recours, la Cour effectue la même recherche pour les traités de Rome. Or, l'exposé des motifs luxembourgeois relatif à la C.E.E.A. traite partiellement de la question. La Cour considère qu'il « ... ne saurait à lui seul prouver que les auteurs des traités étaient tous d'accord sur l'interprétation ainsi proposée » (27). Toutefois, elle en fait l'un des éléments du raisonnement qui l'amène à trancher le litige (28).

2) *L'interprétation jurisprudentielle de l'un des traités à l'aide des autres traités instituant les Communautés européennes.*

La Cour affirme, nous l'avons vu, le principe de l'unité fonctionnelle des trois Communautés (29). Ce principe conduit la Cour à interpréter telle disposition obscure de l'un des traités, à l'aide des autres traités. Ainsi, dans l'ordre juridique, théoriquement séparé, de chaque Commu-

(25) Concl. LAGRANGE sous 8-55. Recueil, II, 252. Cf. dans le même sens, concl. ROEMER sous 6-54. Recueil, I, 246.

(26) Affaire 6-60, Recueil, VI, 1155.

(27) Recueil, VI, 1155.

(28) Sur ce point, la Cour admet plus largement le recours aux travaux préparatoires pour interpréter le traité que la Cour Internationale de Justice. Elle fonde en partie son raisonnement sur un élément tiré du seul exposé des motifs présenté par le gouvernement luxembourgeois. De plus, elle laisse entendre, semble-t-il que si tous les exposés des motifs nationaux confirmaient son point de vue, ce serait un élément déterminant, permettant de dégager la volonté des parties contractantes.

La Cour Internationale de Justice (ou la C.P.J.I.) n'admet, en principe, le recours aux travaux préparatoires que pour corroborer une interprétation antérieurement obtenue par d'autres méthodes. (Cf. à ce sujet, Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, Sirey, tome I, p. 755.)

(29) Cf. *supra*, p. 74.

nauté, la Cour érige en source subsidiaire du droit les autres traités instituant les Communautés Européennes.

Elle déclare, par exemple (30), dans son arrêt du 16 décembre 1960 (31) que : « l'application de lois fiscales nationales aux traitements versés par la C.E.C.A. porterait... atteinte au pouvoir exclusif de celle-ci de fixer le montant de ces traitements ». ... « Ce raisonnement, ajoute la Cour, est confirmé par les traités instituant la C.E.E. et la C.E.E.A. qui, tout en prévoyant une imposition des traitements par les communautés et à leur profit, réservent cependant la détermination de ces impôts, tout comme la fixation des traitements, à une institution de la Communauté (... articles 212 du traité C.E.E. et 186 du traité C.E.E.A.) ».

Toutefois, l'attitude de la Cour est, dans ce cas, particulièrement significative. Lorsque l'interprétation de l'un des traités instituant les Communautés à l'aide des autres renforce le contrôle juridictionnel, elle l'utilise sans hésitation. Ainsi, pour admettre la recevabilité de l'exception d'illégalité à l'appui d'un recours en annulation d'une décision individuelle, dans le cadre du traité instituant la C.E.C.A., se fonde-t-elle sur les articles 184 du traité C.E.E. et 156 du traité C.E.E.A. (32). En revanche, elle a refusé de tenir compte des dispositions des traités de Rome en matière d'intérêt pour agir des entreprises, comme l'y avait invité la Haute Autorité (33). Cela l'aurait amené, en effet, à rendre plus difficile l'accès des entreprises à son prétoire (34).

3) *L'élargissement jurisprudentiel du recours au droit international.*

Certaines règles, relevant du droit international sont susceptibles de s'appliquer dans l'ordre juridique communautaire, lorsque les traités y ont expressément renvoyé.

Mais, de façon beaucoup plus générale, et en l'absence de toute disposition précise du traité, la Cour peut se référer au droit international positif pour interpréter les traités (35).

(30) Cf. Recueil, VI, 527. Recueil, VI, 1145. Cf. sur les limites de cette méthode d'interprétation, conclusion LAGRANGE, sous 30-59. Recueil, VII, 70.

(31) Affaire 6-60. Recueil, VI, 1156 et 1157.

(32) Cf. conclusions LAGRANGE sous 30-59. Recueil, VII, 60-70 et *infra*, p. 268 et s.

(33) Arrêt 9-56. Recueil, VI, 27. Cf. *infra*, p. 255 et s.

(34) M. LAGRANGE observe, d'une manière très générale, que le rapprochement des traités n'est possible que si ceux-ci ne s'opposent pas : « Ceci nous interdit toute référence, même par voie d'analogie, aux dispositions du traité de la C.E.E. Un tel rapprochement, il est vrai, n'est pas interdit par l'article 232 de ce traité ; bien au contraire, il est à notre avis souhaitable toutes les fois que les règles différentes des deux traités ne s'y opposent pas. Mais précisément, en l'espèce, cette opposition existe... » (Conclusions sous 3 à 18-58, 25 et 26-58. Recueil, VI, 448).

(35) C'est là seulement une faculté pour la Cour. Le cas échéant, elle n'hésitera pas à écarter une règle ou un principe de droit international invoqué par les parties, en particulier si cette règle ou ce principe étaient susceptibles de réduire le contrôle juridictionnel de la Cour. Elle proclamera alors la spécificité de l'Ordre juridique communautaire. (Cf. Recueil, X, 1231-1232.)

Ainsi (36), dans son arrêt du 16 décembre 1960 (37), la Cour constate que l'exonération des traitements communautaires s'oppose à ce que ces ressources puissent être incluses dans l'assiette d'un autre impôt. En effet, « la plupart des accords internationaux les plus récents en matière de double imposition contiennent expressément (une) réserve » (37) permettant cette opération. « Parmi les conventions contenant cette réserve, il en existe certaines conclues par l'un ou par l'autre des Etats membres, peu de temps avant... ou peu de temps après... la signature du traité C.E.C.A. » (37).

« Dans ces conditions, ajoute la Cour, si effectivement les Hautes Parties contractantes avaient eu l'intention de permettre aux autorités nationales de tenir compte des émoluments communautaires aux fins de la fixation du taux de l'impôt complémentaire ou d'autres impôts d'une portée analogue, on ne saurait s'expliquer pourquoi elles auraient omis une réserve explicite similaire à celle contenue dans les conventions qui viennent d'être rappelées » (38).

De même, la Cour pourra, le cas échéant, être amenée à se référer aux règles du droit international public pour trancher les différends entre Etats membres.

Faute de pratique jurisprudentielle, à cet égard, les conditions de l'application éventuelle de l'article 10, 11^e alinéa, du traité instituant la C.E.C.A., en donnent un exemple.

Cet article dispose que si, lors du renouvellement des membres de la Haute Autorité, un gouvernement a usé de son droit de veto à l'égard de deux personnes (dans l'hypothèse d'un renouvellement général), « tout autre exercice dudit droit à l'occasion du même renouvellement peut être déféré à la Cour par un autre gouvernement ». La Cour peut alors « déclarer le veto nul et non avenue si elle l'estime abusif ». Sans le préciser explicitement, le traité renvoie à la théorie qui prohibe l'abus de droit. C'est là un principe général du droit, et spécialement, du droit international (39) ; s'agissant d'un litige entre les Etats membres, où la Cour doit sanctionner l'abus de droit, elle pourra se référer, le cas échéant, aux règles du droit international en la matière.

(36) Cf. aussi Recueil, VI, 1146 et Recueil, I, 278.

(37) Affaire 6-60. Recueil, VI, 1154.

(38) Recueil, VI, 1155.

(39) « Cherchant à définir les principes du droit international généralement admis qui, avec les règles conventionnelles et coutumières, doivent guider la Haute Juridiction, le comité (de juristes, chargé en 1920 d'élaborer le projet de statut de la Cour Permanente de Justice Internationale)... (cite en exemple) à côté du principe de la chose jugée, celui qui défend l'abus de droit. »

N. POLITIS : « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux » (Cours à l'académie de droit international. Recueil, 1925, I, p. 91.)

4) *L'élargissement jurisprudentiel du recours au droit interne des Etats membres.*

Les traités renvoient expressément au droit interne des Etats membres dans de nombreuses hypothèses. Cependant, en l'absence de tout renvoi explicite ou implicite, la Cour se réfère au droit interne des Etats membres pour interpréter le traité, et même, dans certains cas, pour le compléter (40).

Dans son arrêt du 12 juillet 1957 (41), la Cour recherche si le droit communautaire admet le principe de la révocabilité des actes illégaux. « Quant à la possibilité d'un retrait de tels actes, il s'agit là d'un problème de droit administratif, bien connu dans la jurisprudence et la doctrine de tous les pays de la Communauté, *mais pour la solution duquel le traité ne contient pas de règles*. La Cour, sous peine de commettre un déni de justice, est donc obligée de le résoudre en s'inspirant des règles reconnues par les législations, la doctrine et la jurisprudence des pays membres.

« Une étude de droit comparé fait ressortir... que si... l'acte administratif est illégal, le droit de tous les pays membres admet la possibilité d'une révocation... »

« D'accord avec les conclusions de M. l'avocat général, la Cour admet le principe de la révocabilité des actes illégaux, au moins pendant un délai raisonnable... ».

5) *Le recours jurisprudentiel aux principes généraux du droit (42).*

En dépit de l'absence de toute disposition des traités donnant à la Cour la compétence d'appliquer les principes généraux du droit, la doctrine admet très largement ce principe (43).

(40) En revanche, les institutions communautaires ne sont pas, en principe, appelées à appliquer le droit interne des Etats membres.

Dans son arrêt du 4 février 1959 (affaire 1-58), la Cour déclare : « Attendu... qu'en vertu de l'article 8 du traité, la Haute Autorité n'est appelée à appliquer que le droit de la Communauté ; qu'elle n'est pas compétente pour appliquer le droit interne des Etats membres ; que, de même, selon l'article 31 du traité, la Cour n'a qu'à assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité et des règlements d'exécution ; qu'en règle générale, elle n'a pas à se prononcer sur les règles de droit interne ; qu'en conséquence elle ne saurait examiner le grief selon lequel, en prenant sa décision, la Haute Autorité aurait violé des principes du droit international allemand, notamment les articles 2 et 12 de la loi fondamentale. » Cf. Recueil, V, 63.

(41) Affaire 7-56 et 3-57 à 7-57. Recueil, II, p. 114.

(42) Cf. « Le recours de la Cour de Justice des communautés européennes à des principes généraux du droit », par P. REUTER, in *Mélanges ROLIN*, op. cit., p. 263 et s.

(43) Cf. notamment le rapport de la délégation française sur le traité C.E.C.A., op. cit., p. 35.

M. LAGRANGE, *la Cour de Justice de la C.E.C.A.* Revue du droit public, 1954, p. 424.

L. DELVAUX, *la Cour de Justice de la C.E.C.A.* (Paris, L.G.D.J., 1956), p. 25.

La jurisprudence de la Cour elle-même fait appel aux principes généraux de droit. Ainsi, par exemple, dans son arrêt du 29 novembre 1956 (44), la Cour considère qu'il n'est pas possible d'admettre tel argument, « car, en application d'une règle de droit généralement admise... ». De même, plus loin : « De l'avis de la Cour, il est permis, sans se livrer à une interprétation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation généralement admis tant en droit international qu'en droit national... ». On peut citer bien d'autres exemples (45).

Existe-t-il des principes généraux propres au droit des Communautés ? Une telle recherche fut quelquefois menée, dans le cadre de la C.E.C.A. M.P. Mathijsen écrit : « il semble que lorsqu'une notion juridique existe, identique, dans le droit interne de tous les Etats membres, celle-ci s'impose au organes de la Communauté comme un principe général qui doit être appliqué sous peine de la violation d'une « règle de droit relative à l'application du traité » (46).

Dans la mesure où la Cour reconnaît le principe de l'unité fonctionnelle des trois Communautés, on peut également considérer comme un principe général du droit communautaire une règle qui, explicitement ou implicitement, se dégagerait des trois traités

Chaque traité, enfin, comporte ses propres principes généraux. La Cour peut les dégager en vue d'interpréter telle disposition du traité dont il s'agit. Elle peut ainsi affirmer que « ce pouvoir de la Haute Autorité trouve ses limites dans le but en vue duquel il doit être exercé, ainsi que dans les principes généraux du traité » (47).

6) *La consécration jurisprudentielle de la coutume.*

La coutume, enfin, ne peut être écartée comme source du droit dans le cadre des Communautés.

« (Ces remarques) doivent conduire à faire une place très large à la coutume ; la pratique sera appelée à modeler l'interprétation du traité et à conduire à des formules auxquelles le temps confère la valeur de la coutume » (48).

Les Communautés sont trop jeunes encore pour qu'une telle source du droit se soit considérablement développée : la « pratique » peut néanmoins, remédier, le cas échéant, aux lacunes du traité, mais, seule, la jurisprudence de la Cour pourrait consacrer la coutume comme l'une des sources du droit communautaire.

(44) Affaire 8-55. Recueil, II, 304.

(45) Cf. Recueil, X, 189-190 (« ...qu'en ce qui concerne les intérêts dus sur le montant de 12-364 FB, la Haute Autorité s'est déclarée prête à les verser seulement jusqu'au jour où le mémoire en défense a été notifié au requérant ; que, toutefois, selon les principes généraux du droit, ce délai doit courir jusqu'à la liquidation effective du montant dû »). Cf. encore: Recueil, X, 190; Recueil, X, 698, etc...

(46) Cf. P. MATHIJSEN, *le droit de la C.E.C.A.*, op. cit., p. 142.

(47) Recueil, X, 1072.

(48) P. REUTER, *la C.E.C.A.*, op. cit., p. 39-40.

Nulle part, dans les traités, les sources du droit des Communautés Européennes ne sont énumérées limitativement. Une conception restrictive aurait conduit la Cour à l'application des seules règles formellement instituées par les traités. Les exigences de l'interprétation, particulièrement dans le domaine des conventions économiques, ne le permettent guère, cependant. Aussi la Cour puise-t-elle très largement aux diverses sources du droit interne et du droit international.

Le droit des Communautés Européennes n'en a pas moins une nature particulière. Il est appelé à s'appliquer dans un ordre juridique spécifique. C'est ainsi que la Cour de Justice s'applique, lorsque c'est possible, à dégager les principes généraux du droit communautaire, en se fondant sur les principes communs des droits internes des États membres.

En définitive, en dehors des sources formellement consacrées par les traités, la jurisprudence des arrêts de la Cour constitue la seule source du droit communautaire. Elle ne se réfère à des sources subsidiaires que dans la mesure où cela lui paraît nécessaire. Il reste que son rôle est fondamental. Non seulement, elle interprète les dispositions obscures des textes, mais elle comble les lacunes des traités. Dans un domaine de nature économique, où la norme juridique doit régler une réalité incertaine et changeante, son rôle n'en est que plus important.

CHAPITRE III

LA METHODE D'INTERPRETATION DES TRAITES

Les méthodes d'interprétation des traités internationaux par le juge font l'objet de discussions dans la doctrine. Les auteurs admettent généralement qu'elles varient suivant la nature des traités (1).

« Les règles (qui s'inspirent du droit privé en matière d'interprétation des contrats) n'ont plus qu'une valeur toute relative », écrit M. N. Politis (2). « Tant qu'on n'a vu dans les traités que des contrats entre Etats, elles pouvaient convenir pour leur interprétation. Elles peuvent être encore utilisées pour déterminer le sens des dispositions contractuelles distinctes. Mais les traités ne sont pas toujours des contrats. Il en est qui sont de véritables lois, parce qu'ils établissent, pour les Etats qui les concluent, des normes objectives de conduite » (2).

Sans doute, le premier principe à retenir est-il de ne pas « interpréter » ce qui n'a pas besoin d'interprétation. « On ne peut pas, écrit M. Ch. Rousseau (3), par voie d'interprétation ou sous couleur d'interprétation, s'écarter d'un texte clair. » Si, toutefois, il apparaît nécessaire d'interpréter un traité, la doctrine et la jurisprudence internationales fixent un certain nombre de règles à suivre. Le principe de la bonne foi « exige la recherche de ce que les parties ont voulu dire » (4). Le principe de l'effet utile suppose, à priori, que les auteurs du traité ont eu l'intention d'adopter un texte non dépourvu de toute signification et des règles pratiquement applicables. De même, doit-on prendre en considération, pour interpréter le traité, son objet, son but : déterminer la « ratio legis » de la convention.

(1) Cf. Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du Droit international public*, Paris. Pédone. Ed. 1944 (I, p. 676).

(2) N. POLITIS, *Méthodes d'interprétation du droit international conventionnel* in « Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény », Sirey, p. 375.

(3) Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 678.

(4) Cf. Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 679.

Au-delà de ces principes, les procédés techniques d'interprétation dégagés par la doctrine sont très nombreux, et diversement accueillis par la jurisprudence. Des règles spéciales pour l'interprétation des traités contrats, telle la règle de l'interprétation « *contra proferentem* » (5), sont appliquées. D'une façon générale, « l'interprétation des traités bilatéraux obéit plutôt à une méthode subjective, soucieuse d'éclairer les intentions psychologiques des contractants par un appel éventuel à des éléments extérieurs au texte » (6). Tel n'est pas le cas pour les traités normatifs : « au contraire, l'interprétation des traités normatifs tend à utiliser une méthode objective, c'est-à-dire à dégager la volonté commune des parties par un appel quasi exclusif au texte, celui-ci étant en définitive l'unique élément objectivement valable à prendre en considération pour l'interprète » (7).

Si cette distinction entre les traités-contrats et les traités-lois doit être retenue, c'est certainement dans la deuxième catégorie que se rangent les traités instituant les Communautés Européennes. Dès lors, quelle méthode d'interprétation la Cour va-t-elle emprunter ? Se pliera-t-elle aux règles et aux pratiques du droit international classique, en cette matière ? La Cour de Justice, au contraire, va-t-elle tenter de dégager des traités « le droit interne (des Communautés) » (8), par ses propres méthodes d'interprétation ?

Tel n'est pas d'ailleurs le seul aspect du problème. L'interprétation des traités instituant les Communautés Européennes est d'autant plus difficile, mais d'autant plus importante, qu'elle doit permettre à la Cour de dégager un droit de nature économique. Dès les premières conclusions qu'ils eurent à présenter devant la Haute Juridiction, chaque avocat général tint à mettre l'accent sur ce point.

M. Lagrange souleva les problèmes particuliers posés par l'interprétation du traité instituant la C.E.C.A., lors de la première affaire à propos de laquelle il rendit ses conclusions (9). La question posée par le recours dont il s'agissait (10) supposait que soit clairement défini le sens des prescriptions de l'article 60-2^e paragraphe *a* du traité.

M. Lagrange tenta, tout d'abord une analyse littérale de cette disposition (11). Mais « en définitive, conclut-il, les arguments de texte tirés de l'article 60, paragraphe 2-*a*) lui-même n'apparaissent nullement

(5) « En cas de doute, la norme doit s'entendre dans le sens le plus favorable à l'Etat obligé ; une disposition d'un traité doit, en cas de doute, être interprétée contre celle des Parties qui l'a rédigée et qui aurait pu et dû s'exprimer plus clairement. » ANZILOTTI, Cours (1929), I, 11.

(6) Cf. Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 748.

(7) Cf. Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 748.

(8) Concl. LAGRANGE, sous 8-55. Recueil, II, 263.

(9) Affaire 1-54. Concl. LAGRANGE. Recueil, I, 35 et s.

(10) Recours 1-54. Cf. 2^e partie. Titre I. Cf. *infra* p. 332.

(11) Recueil, I, 47.

concluants (12). M. Lagrange tenta ensuite d'interpréter les dispositions litigieuses dans l'ensemble de l'article 60, c'est-à-dire dans le cadre général des interdictions des pratiques contraires au traité, en matière de prix (11). Mais « même replacé... dans l'ensemble de l'article 60, le paragraphe 2-a) qu'il s'agit d'interpréter ne donne pas de solution certaine. Il faut donc aller plus loin ; il faut examiner la question en litige *par rapport au traité tout entier* » (13).

Avant de s'engager dans cette analyse de la « ratio legis » du traité, l'avocat général souligna la légitimité d'une telle recherche. « Une telle méthode de recherche est toujours légitime ; elle s'impose particulièrement pour ce traité du 18 avril 1951 dont toutes les parties se tiennent. L'ensemble des dispositions du titre III, notamment, ne constitue que la mise en œuvre des principes posés par le titre premier dont il ne doit jamais être dissocié. La Haute Autorité n'a pas manqué de faire remarquer que l'article 60 se réfère expressément aux articles 2, 3 et 4 et que les interdictions expressément prononcées... le sont sous le couvert d'un « notamment ». Mais l'article 60 n'eût-il pas contenu cette référence... il ne serait pas moins du devoir... du juge de les avoir constamment présentes à l'esprit » (14).

Aussi M. Lagrange fait-il des principes fondamentaux du traité, contenues notamment dans les articles 2 à 5, le fondement de son raisonnement. C'est l'objet du traité qui, en dernière analyse, permet d'en interpréter les dispositions obscures ; son objet, c'est-à-dire « créer un marché commun du charbon et de l'acier, définir les règles de fonctionnement de ce marché et, enfin, organiser un système institutionnel propre à assurer ce fonctionnement » (15).

De même, ce fut dès ses premières conclusions (16) que M. l'Avocat Général Roemer adopta clairement une position identique. « Dans le problème que vous avez à trancher ici, écrit-il (17), il s'agit sans aucun doute d'appliquer le droit économique qui est à la base du traité. C'est une lourde tâche que de donner un cadre législatif ou réglementaire à des faits économiques... Le traité est allé particulièrement loin dans ce domaine de la codification juridique des faits économiques... Il en résulte que, dans l'application et dans l'interprétation du traité, il serait dangereux de ne s'en tenir qu'à la lettre de son texte. Pour découvrir les objectifs économiques assignés à telle ou telle disposition particulière, il faut se reporter aux objectifs et aux principes fondamentaux du traité. »

Ainsi, les conditions de l'interprétation des traités instituant les

(12) Recueil, I, 50.

(13) Recueil, I, 53.

(14) Recueil, I, 53.

(15) Recueil, I, 53.

(16) Affaire 6-54, Recueil, I, p. 230 et suivantes. Cf. 2^e Partie, Titre 1. Cf. *infra* p. 351 et s.

(17) Recueil, I, 233.

Communautés Européennes (18) tiennent à la nature particulière du droit communautaire. Dégager un droit économique des dispositions des traités est une tâche particulièrement difficile : le plus souvent, ces dispositions sont nouvelles : en outre, elles doivent réglementer des « rapports économiques », en faisant appel « à des critères qui mettent en jeu un jugement de valeur » (19), portant, par exemple, sur les comportements économiques. C'est par référence au système général du traité, le marché commun et ses principes et seulement ainsi, que le juge peut interpréter les dispositions des traités, pour en faire application aux différends qui lui sont soumis. C'est bien ainsi que la Cour a compris sa tâche. Elle a, sur ce point, suivi les conclusions de ses deux avocats généraux.

Appliquée aux multiples recours dont la Cour fut saisi, cette méthode d'interprétation nous apparaîtra progressivement, et, en particulier, lorsque nous étudierons la politique jurisprudentielle de la Haute Juridiction. Dès maintenant, cependant, et, en quelque sorte, dans l'abstrait, il est possible de dégager de la jurisprudence des arrêts de la Cour, certaines règles d'interprétation constamment suivies.

1) *La portée de l'interprétation littérale des dispositions des traités.*

En présence d'une disposition litigieuse d'un traité, la Cour se livre, en premier lieu, à l'analyse littérale du texte (20).

Mais le plus souvent, elle ne se borne pas à une telle analyse. Elle déclare, par exemple, dans son arrêt du 16 décembre 1960 (21), après avoir examiné l'article 11-b du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A. : « attendu que, cependant, la Cour ne saurait se contenter de l'interprétation littérale et qu'elle estime nécessaire de contrôler si cette interprétation est confirmée par d'autres critères ayant trait notamment à la volonté commune des Hautes Parties contractantes et à la ratio legis » (21) (22).

2) *La recherche de la volonté commune des Hautes Parties contractantes.*

Sur ce point, nous l'avons vu, la Cour puise volontiers les éléments de son analyse dans les travaux préparatoires des traités (23).

(18) Les observations présentées dans ce paragraphe valent, *a fortiori*, pour les traités de Rome, et notamment pour le traité instituant la C.E.E. dont l'objectif est de réaliser un marché commun général entre les Etats membres.

(19) Concl. ROEMER sous 6-54. Recueil, I, 233.

(20) Il arrive, cependant que l'interprétation littérale soit rejetée d'emblée (ce fut notamment le cas pour l'article 37 du Traité instituant la C.E.C.A. dans l'arrêt du 13 juillet 1961. (Affaire 2 et 3-60.) Cf. p. 227.

(21) Affaire 6-60. Recueil, VI, p. 1154.

(22) De même la Cour déclare dans son arrêt du 19 mars 1964 (affaire 11-63) que « l'interprétation littérale... n'aboutit pas à un résultat précis... (et) ... que, dès lors l'interprétation doit se baser sur le sens et le but de cette disposition ». (Recueil, X, 136.)

(23) Cf. *supra*, p. 111.

Quant à l'interprétation proprement dite des textes, la Cour admet pleinement *le principe de l'effet utile*.

« De l'avis de la Cour, déclare-t-elle, il est permis, sans se livrer à une interprétation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation généralement admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile. » (24)

La Cour tire, de ce principe, toutes les conséquences. Elle admet, en particulier, que la Haute Autorité, en vue de réaliser les objectifs du traité, dispose d'une certaine autonomie dans la détermination des mesures d'exécution. Par là, elle consacre la reconnaissance du principe selon lequel la Haute Autorité, seule institution dont la compétence soit générale (25), dispose de *pouvoirs implicites* en vue d'atteindre les objectifs du traité.

« ... La Haute Autorité est chargée aux termes de l'article 8 du traité d'assurer la réalisation des objets fixés par le traité dans les conditions prévues par celui-ci. Il faut conclure de cette disposition, principe directeur des attributions de la Haute Autorité définies au chapitre I du traité, qu'elle jouit d'une certaine autonomie en vue de déterminer les mesures d'exécution qu'appelle la réalisation des objectifs visés au traité ou à la (convention relative aux dispositions transitoires) qui en fait partie intégrante. Comme il s'agit en l'espèce de réaliser l'objet du paragraphe 26 de la convention, la Haute Autorité a le pouvoir, sinon l'obligation de prendre — dans les limites tracées par cette disposition — les mesures susceptibles d'assurer l'abaissement des prix du charbon belge. » (26)

« Il en résulte, ajoute la Cour, que l'accomplissement de sa mission postule, dans l'espèce, pour la Haute Autorité, le pouvoir de fixer les prix. » (27)

3) La recherche de la « ratio legis » des traités.

Cette recherche est constante dans la jurisprudence de la Cour. Son arrêt du 23 février 1961 en donne un exemple typique (27). La Haute Juridiction recherche quel est, au regard du traité, le caractère de la prime de poste des mineurs, financée par le gouvernement fédéral allemand. La Cour estime que cette prime doit être tenue pour une subvention, interdite par l'article 4-c) du traité C.E.C.A. Mais le gouvernement fédéral a soutenu, dans son mémoire en intervention, que l'admissibilité de certaines subventions de l'Etat peut être déduite de l'article 67 et

(24) Recueil, II, 305.

(25) Cf. art. 8 du traité instituant la C.E.C.A.

(26) Recueil, II, 305.

(27) Affaire 30-59. Recueil, VII, 1 et s.

que, de ce fait, cet article mitigerait l'interdiction résultant de l'article 4-c) du traité. Telle est la thèse que la Cour doit examiner.

Elle précise, tout d'abord, que « cette thèse visant, dans sa généralité, les divers alinéas de l'article 4, pourrait conduire, si elle était admise, à tenir pour autorisé par le traité, en certaines circonstances, le rétablissement de droits d'entrée ou de sortie ou taxes d'effet équivalent, voire même de restrictions quantitatives à la circulation des produits... (et que)... de ce fait... (elle doit) être examinée avec une particulière attention » (28). La cour réfute ensuite la thèse du gouvernement fédéral, en se fondant principalement sur les arguments suivants :

En premier lieu, « il serait peu compatible avec la rigueur habituelle du traité que ses rédacteurs aient voulu atténuer grandement la portée des interdictions énumérées à l'article 4 en les évoquant sous une terminologie différente » (29) ; ceci d'autant plus que « pareille interprétation affecterait grandement la portée de l'interdiction résultant de l'article 4-c) » (30).

La Cour analyse ensuite le champ respectivement couvert par les deux articles. Estimant que la compétence communautaire est exclusive à l'intérieur de la Communauté, elle en conclut que l'article 4-c) vise les « interventions exercées » à l'intérieur de la Communauté » (31). En revanche, « l'article 67 vise exclusivement l'action d'un Etat membre susceptible d'exercer une répercussion sensible sur les conditions de la concurrence » (31). Ses dispositions s'expliquent par le caractère partiel de l'intégration réalisée par le traité C.E.C.A., laissant les Etats maîtres de leur politique sociale et fiscale.

De ce fait, dans l'hypothèse où les Etats exercent leurs « pouvoirs retenus » (32) et s'ils portent par là une atteinte à la concurrence, la Haute Autorité ne peut agir directement. L'article 67 lui permet de corriger les effets de telles mesures. La Cour voit enfin une illustration de la différence du champ couvert par les articles 4 et 67, dans la différence des moyens mis à la disposition de la Haute Autorité pour leur application.

Cette analyse « ratio legis » des dispositions du traité est d'autant plus remarquable qu'elle va à l'encontre de certains arguments de texte, avancés par le gouvernement fédéral allemand (33).

4) *L'interprétation indirecte et « a contrario ».*

La Cour n'écarte pas, en principe, une telle interprétation, mais ne lui donne qu'un rôle subsidiaire. Ainsi, dans l'affaire 8-55 (34), la requé-

(28) Recueil, VII, 41.

(29) Recueil, VII, 41.

(30) Recueil, VII, 42.

(31) Recueil, VII, 43.

(32) Recueil, VII, 45.

(33) Recueil, VII, 41 et 42.

(34) Recueil, II, 290.

rante présente-t-elle à la Cour une interprétation *a contrario* du paragraphe 26 de la convention relative aux dispositions transitoires. La Cour, dans son arrêt du 29 novembre 1956, estime qu'« une telle interprétation n'est admissible qu'en dernier ressort et quand aucune interprétation ne s'avère adéquate ou compatible avec le texte, le contexte et leur finalité » (35). Elle l'écarte d'ailleurs, en l'espèce.

Elle confirme ce point de vue dans ses arrêts postérieurs (36) : « Attendu que l'on ne saurait trouver dans la mention expresse figurant à l'article 36 un argument excluant *a contrario* l'application de la règle énoncée dans les cas où elle n'a pas été expressément mentionnée, la Cour ayant décidé, dans son arrêt n° 8-55, qu'une argumentation *a contrario* n'est admissible que lorsqu'aucune autre interprétation ne s'avère adéquate et compatible avec le texte, le contexte et leur finalité » (37).

5) *L'interprétation restrictive de certaines dispositions des traités.*

Certaines règles des traités ou des conventions annexes sont, toutefois, de l'avis de la Cour, soumises à une interprétation stricte (38).

Dans son arrêt du 15 juillet 1960 (39), par exemple, la Cour estime que l'article 88 du traité C.E.C.A. est de stricte interprétation.

En effet, il « ouvre des voies d'exécution et constitue l'ultima ratio permettant de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par le traité contre l'inertie et contre la résistance des Etats membres ; ... il s'agit là d'une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des Etats » (40), (41).

(35) Recueil, II, 305.

(36) Dans l'arrêt du 16-12-1960 (affaire n° 6-60), la Cour utilise un argument *a contrario*. Elle souligne que la comparaison des conventions conclues par certains Etats membres dans le domaine de la double imposition et certaines dispositions du protocole fait apparaître, *a contrario*, que les Etats signataires ont, dans ce dernier cas, entendu écarter toute forme de double imposition. Mais la Cour ne se contente pas de cette analyse et poursuit sa recherche, en particulier par la voie de l'interprétation « *ratio legis* ».

(37) Recueil, IV, 26-27, 66, 184.

(38) Il en va de même, à l'inverse, des exceptions expressément apportées à des règles générales des traités. (Cf. Recueil, X, 1235.)

(39) Affaire 20-59. Recueil, VI, 666.

(40) Recueil, VI, 692. Cf. également dans le même sens, recueil, III, 118.

(41) Selon M. l'Avocat général LAGRANGE les dispositions de la convention relative aux dispositions transitoires « ont..., par leur nature même, un caractère exceptionnel et sont d'interprétation stricte » (concl. sous l'affaire 2-54, in Recueil, I, 119). La Cour ne semble pas l'avoir suivi. Ainsi, dans son arrêt du 29 novembre 1956 (affaire 8-55), elle n'exclut pas *a priori* une argumentation *a contrario* des dispositions de la Convention ; elle applique seulement ici le principe, dégagé plus haut, suivant lequel une telle interprétation est toujours subsidiaire. (Recueil, IV, 305-306).

Les méthodes d'interprétation dégagées par la Cour répondent, en définitive, à deux exigences.

La Cour interprète des traités internationaux : sa méthode n'est pas profondément différente de celle des autres juridictions internationales. C'est ainsi qu'elle sanctionne les dispositions les plus audacieuses des traités — celles qui manifestent, de la part des Etats, les plus grands « abandons de souveraineté » — par une interprétation restrictive.

Mais la Cour applique un droit de caractère économique : celui-ci résulte autant de la conception générale des traités, celle d'un « marché institutionnel », que des dispositions précises de ceux-ci. C'est pourquoi la Cour réserve une place privilégiée à l'interprétation « ratio legis ». Celle-ci permet de situer chaque disposition particulière dans le système communautaire global. Elle amène la Cour à dégager les principes fondamentaux des communautés économiques ; à établir une hiérarchie dans les normes établies par les traités (42). La Cour devient alors pleinement une juridiction économique.

Par l'étendue de ses compétences interprétatives, tout particulièrement dans les Communautés de Rome, la Cour de Justice est la gardienne des traités. Cependant, la Haute Juridiction détient les clefs de l'évolution du droit communautaire. Appliquant les règles de droit, directement ou indirectement instituées par les traités, elle contribue, par sa jurisprudence, à les enrichir et à les compléter. Comblant les lacunes des traités, seule, elle peut faire pénétrer de nouvelles règles dans le droit communautaire. De même, par les méthodes qu'elle définit elle-même, la Cour est conduite à éclairer les dispositions obscures, à trancher les divergences d'interprétation. Systématisant l'interprétation « ratio legis », elle le fait toujours en remplaçant chaque disposition particulière dans l'ensemble du traité, n'admettant une interprétation que si elle est conforme à l'esprit général de la Communauté, aux objectifs poursuivis et à la logique interne du traité.

C'est ainsi, à l'occasion de l'exercice de chacune des missions juridictionnelles dont elle est investie, que la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation des traités.

(42) Cf. 2^e partie. Titre liminaire. Cf. *infra*, p. 309 et s.

TITRE II

LES FONCTIONS INTERNATIONALES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Le critère de la juridiction internationale fait l'objet d'inépuisables controverses dans la doctrine (1). Pour notre part, nous avons souligné les difficultés que présentait la qualification de la Cour de Justice des Communautés et nous avons préféré en marquer l'originalité plutôt que de la rattacher, par une volonté systématique de classification à un ordre juridique déterminé, international, fédéral, interne (2). Au surplus, nous l'avons dit, l'intégration européenne est autant un mouvement historique que l'institution de Communautés spécialisées et ce n'est sans doute qu'à un stade plus avancé de cette évolution que les formes définitives de l'institutionnalisation du pouvoir communautaire apparaîtront.

En revanche, et si nous n'avons pas voulu voir dans la Cour de Justice une simple juridiction internationale, force est de considérer que, par l'exercice de certaines compétences, la Cour assure une fonction juridictionnelle internationale (2). En effet, deux types de procédure contentieuse concernent spécifiquement les Etats membres.

C'est ainsi que, si tous les litiges qui surviennent entre les justiciables de la Communauté sont susceptibles d'être directement ou indirectement réglés par diverses voies, les traités prévoient cependant un mode particulier de règlement judiciaire des différends entre Etats membres.

De même, les institutions communautaires peuvent-elles, sous réserve d'un recours de pleine juridiction, prendre des sanctions à l'encontre des justiciables des communautés. Mais, seule, la mise en œuvre d'une

(1) Cf. notamment *la Notion de Juridiction internationale*, par L. CAVARÉ. (Annuaire français de Droit international, 1956, p. 496 et s.)

(2) Cf. *supra*, p. 41 et s.

procédure contentieuse spéciale, longue et complexe, peut permettre d'engager des sanctions à l'encontre d'un Etat membre.

Sujets du droit communautaire, les Etats membres sont, en effet, tenus tout comme les autres justiciables à l'observation des règles instituées par les traités. Parmi les autres sujets du droit communautaire, ils occupent néanmoins une place privilégiée et disposent notamment de garanties particulières dans l'administration de la justice communautaire.

Il reste qu'en principe, la Cour est à l'exclusion de toute autre juridiction, seule compétente pour connaître des litiges qui, nés entre Etats membres, sont relatifs à l'interprétation ou à l'application du traité instituant les Communautés. Est-ce à dire que tous les différends inter-étatiques, mettant en cause l'interprétation ou l'application des traités instituant les Communautés relèvent de la juridiction de la Cour ? Il n'en est rien. Dans certaines hypothèses, en effet, une autre juridiction, et particulièrement la Cour Internationale de Justice, pourrait connaître d'un litige qui, né entre Etats, mettrait en cause l'interprétation ou l'application de ces traités. Tel serait le cas d'un différend survenu, à propos de l'application des traités, entre un Etat membre et un Etat tiers, mais tel pourrait aussi être le cas d'un différend entre Etats membres qui serait « en connexité » avec l'objet de l'un des traités. Si de tels différends étaient soumis à la Cour Internationale de Justice, la Communauté intéressée pourrait d'ailleurs éventuellement intervenir. La question fut même parfois posée de savoir si les Communautés elles-mêmes, en litige avec des Etats tiers par exemple, ne pourraient pas être partie à un différend devant la Cour Internationale de Justice.

Ces diverses situations s'expliquent aisément. Ayant adhéré au système communautaire, les Etats membres conservent pleinement leur personnalité internationale et restent en relations avec les Etats tiers. Bien plus, les Communautés qu'ils ont créé entre eux disposent, elles aussi, de la personnalité internationale. Pour mieux saisir les limites de la compétence de la Cour de Justice des Communautés, il est ainsi nécessaire d'étudier exhaustivement la portée du principe de la compétence de la Cour et ses limites. C'est là, une question préliminaire à l'analyse des fonctions internationales de la Haute Juridiction.

I. — LE PRINCIPE DE LA COMPETENCE DE LA COUR POUR CONNAITRE DES LITIGES ENTRE ETATS MEMBRES DES COMMUNAUTES.

Tous les litiges relatifs à l'application des traités instituant les Communautés Européennes, nés entre les Etats membres des Communautés, doivent être déférés à la Cour de Justice et sont soustraits, en principe, à tout autre mode de règlement.

Ainsi, l'article 89, 1^{er} alinéa du traité instituant la C.E.C.A. prévoit que « tout différend entre Etats membres au sujet de l'application du présent traité, qui n'est pas susceptible d'être réglé par une autre procédure prévue au présent traité, peut être soumis à la Cour, à la

requête d'un des Etats parties au différend ». Par ailleurs, le traité de la C.E.C.A. dispose, en son article 87, que « les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant entre elles en vue de soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci ». La compétence de la Cour pour connaître des différends qui, nés entre les Etats membres, sont relatifs à l'application du traité instituant la C.E.C.A. est donc, en principe, de caractère exclusif (3).

De semblables dispositions sont prévues par les traités de Rome. L'article 170-1^{er} du traité instituant la C.E.E. dispose, en effet : « chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité ».

L'article 142 du traité instituant la C.E.E.A. est identique. Par ailleurs, les articles 219 et 193 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. disposent : « Les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci. ». La juridiction de la Cour est donc obligatoire en cas de litige entre Etats membres (4).

Au demeurant, c'est là un mode de règlement judiciaire des différends interétatiques, parfaitement compatibles avec le droit international positif. En effet, si l'article 93 de la Charte des Nations Unies dispose, en son alinéa premier : « ... tous les membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au statut de la Cour Internationale de Justice », les Etats membres des Nations Unies n'en ont pas, pour autant, l'obligation de soumettre tous leurs différends à la Cour Internationale de Justice. L'article 36, premier alinéa, du statut de la Cour Internationale de

(3) Cette interprétation est admise très généralement par la doctrine. Cf. notamment A. ANTOINE : *la Cour de Justice de la C.E.C.A. et la Cour internationale de Justice*. Revue générale de droit international public, 1953, p. 248 et s.

Louis DELVAUX, *la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, L.G.D.J., 1956, p. 39 et s. et P. MATHIJSEN, *le Droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (Martinus NIJHOFF, La Haye, 1958), p. 4.

Sur un point, certaines controverses se sont élevées, cependant. L'article 89 dispose que la Cour de Justice est subsidiairement compétente pour juger tout différend relatif à « l'application » du traité. L'utilisation de cette formule restrictive écarte-t-elle la compétence subsidiaire de la Cour pour les différends relatifs à l'interprétation du traité ? Les dispositions de l'article 87, de même que celles des articles 31 du traité et 16 du protocole écartent cette interprétation.

(4) L'article 8, 4^o du traité instituant la C.E.E. prévoit cependant que les différends entre Etats membres relatifs à « la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiquement fixés par le présent traité pour la première étape a été effectivement atteint et que... les engagements ont été tenus », qui conditionne le passage de la première à la deuxième étape, sont soumis à une instance d'arbitrage.

A défaut de désignation par le Conseil, statuant à l'unanimité, dans un délai d'un mois, les membres de l'instance d'arbitrage sont désignés par la Cour de Justice.

Justice dispose notamment : « la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités ou convention en vigueur ». Comme celle de la Cour Permanente de Justice Internationale, la compétence de la Cour Internationale de Justice est restée facultative.

L'article 36-2^e alinéa du statut de la Cour Internationale de Justice ajoute, il est vrai : « les Etats parties au présent statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique, ayant pour objet :

« a) l'interprétation d'un traité ;

« b) tout point de droit international, etc. ».

Toutefois, même si les six Pays des Communautés européennes avaient souscrit sans réserve à cette clause facultative de juridiction obligatoire (5), prévue par l'article 36-2^e alinéa, l'article 95 de la Charte des Nations Unies leur réserverait le droit de reconnaître la Cour de Justice des Communautés Européennes comme seule juridiction compétente pour trancher les litiges entre Etats membres, concernant l'application des traités instituant les Communautés. Il dispose, en effet : « aucune disposition de la présente charte n'empêche les membres de l'organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux (que la C.I.J.) en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir ».

II. — LES AUTRES MODES DE REGLEMENT DES DIFFERENDS INTERETATIQUES.

Dans deux hypothèses, cependant, d'autres modes de règlement judiciaire des différends nés entre Etats, au sujet de l'application des traités instituant les Communautés européennes, ne sont pas exclus.

1) *Le règlement des différends entre Etats membres « en connexité » avec l'objet des Traités.*

L'article 89-2^e du traité de la C.E.C.A. dispose : « la Cour est également compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexité avec l'objet du présent traité, si ce différend lui est soumis

(5) La France a déclaré « reconnaître comme obligatoire de plein droit... sous condition de réciprocité, la juridiction de la Cour, conformément à l'article 36, paragraphe 2 du statut... » en faisant, cependant, certaines réserves, et en excluant notamment « les différends à propos desquels les parties seraient convenues ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique... ». (Déclaration du 10 juillet 1959. Annuaire de la C.I.J., 1960-1961, p. 200.)

en vertu d'un compromis ». Les articles 182 et 154 instituant la C.E.E. et la C.E.E.A. prévoient des dispositions identiques.

Aucune pratique n'est encore venue sanctionner ces dispositions. Il est, toutefois, possible d'observer que, dans cette hypothèse, la compétence de la Cour est facultative. Dès lors, il est certain qu'un autre mode de règlement judiciaire du différend survenant entre Etats membres, en connexité avec l'un des trois traités, pourrait être prévu par les Etats intéressés. En particulier, ces Etats pourraient soumettre le litige à la juridiction de la Cour Internationale de Justice.

Sans doute, peut-on estimer qu'une telle solution s'écarterait de l'esprit qui anime les institutions communautaires ; elle serait, en tout cas, conforme à la lettre des traités.

2) *Le règlement des différends entre Etats membres et Etats tiers au sujet de l'application des Traités.*

Un autre mode de règlement judiciaire du différend interétatique interviendrait très vraisemblablement dans l'hypothèse où un litige, mettant en cause l'application d'une disposition de l'un ou l'autre traité, opposerait un Etat membre des Communautés et un Etat tiers. Or, de tels conflits ne relèvent pas d'une hypothèse d'école.

En premier lieu, l'application d'accord tel que celui qui fut passé, à Londres, le 21 décembre 1954, entre le Royaume Uni d'une part, la Haute Autorité de la C.E.C.A. et les Etats membres de la C.E.C.A., d'autre part, peut donner lieu à de tels différends.

En second lieu, et de façon beaucoup plus générale, des différends entre Etats membres et Etats tiers peuvent survenir en l'absence même d'un accord d'association. Ainsi, par exemple, dans le cadre de la C.E.C.A., l'article 71 du traité prévoit, en son alinéa premier, que « la compétence des gouvernements des Etats membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent traité, sauf dispositions contraires de celui-ci ». L'article 72 ajoute, en son alinéa premier : « des taux minima, au-dessous desquels les Etats membres s'engagent à ne pas abaisser leurs droits de douane sur le charbon et l'acier à l'égard des pays tiers, et des taux maxima, au-dessus desquels ils s'engagent à ne pas les élever, peuvent être fixés par décision du Conseil, prise à l'unanimité, sur proposition de la Haute Autorité, présentée à son initiative ou sur demande d'un Etat membre ». Le paragraphe 16 de la Convention relative aux dispositions transitoires prévoit, enfin, en son alinéa premier, que, sauf accord de la Haute Autorité, l'obligation contractée en vertu de l'article 72 du traité entraîne pour les Etats membres l'interdiction de consolider, par des accords internationaux, les droits de douane en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du traité. Il est clair que de nombreux litiges peuvent, dans des conditions, survenir entre Etats membres de la Communauté et Etats tiers, mettant en cause l'interprétation du Traité.

Sans doute, le deuxième alinéa du paragraphe 16 de la C.R.D.T. a-t-il pour objet de les éviter. Il dispose : « les consolidations antérieures

résultant d'accords bilatéraux ou multilatéraux seront notifiées à la Haute Autorité, qui examinera si leur maintien paraît compatible avec le bon fonctionnement de l'organisation commune et pourra, le cas échéant, intervenir auprès des Etats membres par les recommandations appropriées en vue de mettre fin à ces consolidations suivant la procédure prévue par les accords dont elles résultent ».

Il reste que la mise en application du traité, puis le fonctionnement de la Communauté peuvent entraîner des modifications dans les rapports commerciaux d'un Etat membre et d'un Etat tiers ; ils peuvent être ainsi à la source d'un litige mettant en cause, le cas échéant, à la fois l'interprétation d'accords passés entre l'Etat membre intéressé et l'Etat tiers et certaines dispositions du traité instituant la C.E.C.A. et de la Convention Relative aux Dispositions Transitoires.

Il en va de même dans la C.E.E. En effet, l'article 234 du traité instituant la C.E.E. dispose que « les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité (6).

« Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les Etats membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

« Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les Etats membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans le présent traité par chacun des Etats membres font partie intégrante de l'établissement de la Communauté et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres Etats membres. »

Ici encore, des différends peuvent survenir entre les Etats membres et les Etats tiers auxquels ils pouvaient être liés par des accords commerciaux avant l'entrée en vigueur du traité instituant la C.E.E. Ces différends peuvent mettre en cause l'application tant des dispositions du traité instituant la C.E.E. lui-même que, le cas échéant, des décisions de la Commission et du Conseil.

De même enfin, dans le cadre de la C.E.E.A. l'application de l'article 192 peut entraîner de semblables litiges. Il dispose, en effet :

(6) Ayant à interpréter l'article 234 du Traité institué la C.E.E., la Cour tint cependant à préciser que « le traité C.E.E. prime, dans les affaires qu'il règle, les conventions conclues avant son entrée en vigueur entre les Etats membres, y compris les conventions intervenues dans le cadre du G.A.T.T. ». (Recueil, VIII, 22). Ainsi, les stipulations qui, en vertu d'un accord multilatéral, restent valables dans les rapports entre un Etat tiers et un Etat membre, sont tacitement abrogées dans les rapports entre Etats membres lorsqu'elles sont en contradiction avec le traité instituant la C.E.E.

« les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission ». Une telle disposition peut notamment amener un Etat membre à tenter de modifier les engagements internationaux qui, antérieurement à la signature du traité de la C.E.E.A., pouvaient le lier à des Etats tiers (7).

Dans toutes ces hypothèses, le différend opposant un Etat membre à un Etat tiers ne serait certainement pas soumis à la Cour de Justice des Communautés Européennes. La Cour est, en effet, tout à fait étrangère aux Etats tiers et ces derniers ne sauraient accepter de soumettre le litige à sa juridiction. En revanche, si un règlement judiciaire intervenait, le différend pourrait fort bien être porté devant la Cour Internationale de Justice.

III. — L'INTERVENTION DES COMMUNAUTÉS DANS LE REGLEMENT D'UN DIFFEREND SOUQUIS A LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE.

La Cour Internationale de Justice peut donc être saisie de recours opposant des Etats membres des Communautés Européennes entre eux, ou opposant à ces Etats membres des Etats tiers, mais ayant pour trait commun de mettre en cause l'interprétation de l'acte constitutif d'une Communauté Européenne ou celle d'une Convention internationale adoptée en vertu de cet acte. Dans ce cas, la Communauté intéressée en sera avisée par le greffier de la Cour Internationale de Justice qui lui communiquera toute la procédure écrite. La Cour pourra alors demander à la Communauté des renseignements relatifs à l'affaire portée devant elle ; la Communauté elle-même, de sa propre initiative, pourra lui présenter les renseignements qu'elle jugera utile à la solution du litige (8).

(7) L'article 105 du traité instituant la C.E.E.A. prévoit, en outre, que « les accords ou conventions conclus entre la signature et l'entrée en vigueur du présent traité par une personne ou entreprise avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers ne peuvent être opposés au présent traité si l'intention de se soustraire aux dispositions de ce dernier a été, de l'avis de la Cour de Justice statuant sur requête de la Commission, l'un des motifs déterminants de l'accord ou de la Convention pour l'une ou l'autre partie ».

(8) Cf. article 34 du statut de la C.I.J. : « ... 2. La Cour, dans les conditions prescrites par son règlement, pourra demander aux Organisations internationales publiques des renseignements relatifs aux affaires portées devant elle, et recevra également lesdits renseignements qui lui seraient présentés par ces organisations de leur propre initiative. 3. Lorsque l'interprétation de l'acte constitutif d'une Organisation internationale publique ou celle d'une convention internationale adoptée en vertu de cet acte est mise en question dans une affaire soumise à la Cour, le greffier en avise cette organisation et lui communique toute la procédure écrite. »

A ce sujet, il n'est pas douteux que les Communautés Européennes soient des

L'organe compétent de la Communauté pourra débattre de ses propres observations avec les parties, devant la Cour Internationale de Justice, au cours de la procédure orale (9). La question se pose de savoir quel sera l'organe de la Communauté compétent pour présenter ses observations à la Cour Internationale de Justice, et en débattre avec les parties devant elle.

En ce qui concerne la C.E.C.A., si l'article 6-2° du traité dispose que « dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts », il ne précise pas quel est l'organe compétent pour représenter la Communauté dans les relations internationales. L'article 6 *in fine* ajoute seulement : « la Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de leurs attributions ».

Aussi, l'interprétation de l'article 6 a-t-elle donné lieu à certaines divergences, en doctrine. M. P. Reuter affirme : « il est certain que c'est la Haute Autorité qui doit représenter la Communauté et porter la responsabilité de l'action internationale de la Communauté » (10). En revanche, M. de Soto conteste cette interprétation : « la structure de la Communauté est fondée sur une répartition des pouvoirs entre quatre institutions, toutes représentatives de la Communauté à l'intérieur de leurs attributions respectives, dit l'article 6. Si, par hypothèse, se trouvait à traiter un problème international entrant dans la compétence exclusive d'une institution, c'est cette institution qui représenterait alors la Communauté et elle seule pourrait la représenter... En pratique, ajoute M. de Soto, il sera extrêmement rare que la représentation échappe à la Haute Autorité parce que l'essentiel des compétences décisives lui appartient et que sa compétence est générale. Mais l'affirmation sans nuance du monopole de la représentation internationale de la Communauté par la Haute Autorité, même si elle correspond à la quasi-totalité des hypothèses pratiques, est contraire au principe de la pluralité de représentation de la Communauté posée par l'article 6 » (11).

Organisations internationales publiques, au sens de l'article 34-3° du Statut de la C.I.J.

« The phrase « Public International Organisation » is not defined. It is submitted, however, that it only refers to intergovernmental organisation », écrit Shabtai ROSENNE in *The International Court of Justice*. (Leyden, 1957), p. 24.

(9) L'article 57-5° du règlement de la C.I.J. ajoute, sur ce dernier point : « dans le cas prévu à l'article 34-3° du statut, le greffier, sur les instructions de la Cour ou, si elle ne siège pas, du Président, procède comme il est prescrit audit paragraphe. La Cour ou, si elle ne siège pas, le Président fixe, à compter du jour où le greffier a communiqué la procédure écrite, un délai pendant lequel l'Organisation internationale publique intéressée pourra soumettre à la Cour ses observations écrites. Lesdites observations sont communiquées aux parties et peuvent être débattues par elles et par le représentant de ladite organisation, au cours de la procédure orale. »

(10) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 127.

(11) J. de Soto, *les Relations internationales de la C.E.C.A.*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, II, 1956 (tome 90), p. 47.

Cependant, le traité de la C.E.C.A. n'évoque pas l'hypothèse soulevée. Dans ces conditions, l'organe compétent pour présenter devant la Cour Internationale de Justice les renseignements relatifs à l'affaire portée devant elle, et portant sur l'interprétation du traité ou de ses conventions annexes, serait la Haute Autorité : la Haute Autorité est la seule institution dont la compétence soit fixée de façon générale par le traité (12). Les autres institutions n'ont qu'une compétence spécialisée.

On peut se demander si la Haute Autorité pourrait, dans ce cas, saisir préalablement la Cour de Justice, en vue d'obtenir l'interprétation des clauses litigieuses du traité. En effet, aux termes du traité, la Cour de Justice, « assure le respect du droit dans l'interprétation... du traité et des règlements d'exécution » (13). La réponse doit cependant être négative : le traité n'a pas prévu l'exercice pour la Cour, d'une compétence consultative générale ; seul l'article 95-4^e a prévu une consultation de la Cour, dans un cas très précis : la mise en œuvre de la procédure de révision du traité édictée à l'article 95.

En ce qui concerne la C.E.E., l'article 210 du traité donne à la Communauté la personnalité juridique. La C.E.E. dispose incontestablement de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions dans les relations internationales. L'article 228 du traité prévoit d'ailleurs formellement la procédure suivant laquelle des accords internationaux peuvent être passés entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale. « La Commission, écrit M. Dupuy conclut librement des accords définitifs sur les matières qui rentrent dans sa seule compétence, mais lorsque ces matières relèvent de la compétence du Conseil, la Commission se borne à négocier sur les instructions du conseil lequel conclut définitivement l'accord. L'assemblée doit au préalable être consultée pour avis, si l'accord concerne une matière sur laquelle le conseil doit recueillir son avis » (14).

Dans ces conditions, quel serait l'organe qui représenterait la Communauté devant la Cour Internationale de Justice ? Ici encore, aucune disposition formelle du traité ne donne une réponse à la question. Il faut supposer que ce serait la commission dans l'hypothèse où serait soumis à l'interprétation de la Cour Internationale de Justice le traité lui-même (15) ou les accords internationaux conclus par la seule Commission ; dans l'hypothèse où serait soumis à l'interprétation de la Cour Internationale de Justice un accord négocié par la Commission et conclu

(12) Article 8 du traité C.E.C.A.

(13) Article 31 du traité C.E.C.A.

(14) R. J. DUPUY, *le Droit des relations entre les organisations internationales*. Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 1960, II, p. 507.

(15) En vertu de l'article 155, 2^e partie du Traité instituant la C.E.E. La commission a pour tâche générale de veiller « à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions, en vertu de celui-ci ».

par le Conseil, ce serait ces deux organes qui représenteraient la Communauté.

La Commission et le Conseil pourraient-ils alors saisir préalablement la Cour, aux fins d'obtenir l'interprétation des clauses litigieuses ? Pas plus que le traité de la C.E.C.A., le traité instituant la C.E.E. n'a donné à la Cour de Justice une compétence consultative générale. Sans doute, a-t-il étendu la compétence préjudicielle de la Haute Juridiction (16), mais les questions préjudicielles ne peuvent être soulevées que devant les juridictions internes et ne rencontrent aucune application dans l'hypothèse étudiée. Ainsi, dans la C.E.E., comme dans la C.E.C.A., il ne semble pas que l'organe compétent pour présenter ses observations devant la Cour Internationale de Justice, lors d'un litige mettant en cause l'interprétation ou l'application du traité, puisse solliciter un avis de la Cour de Justice des Communautés.

En ce qui concerne la C.E.E.A., enfin, les articles 101 et 206 du traité donnent à la Communauté la personnalité internationale et permettent à la commission et au conseil d'engager des accords internationaux dans des conditions voisines de celle qui sont prévues par le traité instituant la C.E.E. Comme, de la même manière, le traité de la C.E.E.A. ne donne à la Cour aucune compétence consultative générale, ce sont donc la commission et le conseil qui représenteraient, le cas échéant, la Communauté devant la Cour Internationale de Justice. Pas plus que les organes homologues des autres Communautés, la commission et le conseil de la C.E.E.A. ne pourraient en principe, solliciter l'avis de la Cour sur l'interprétation des dispositions litigieuses.

IV. — LES COMMUNAUTES EUROPEENNES NE PEUVENT PAS ELLES-MEMES SE PRESENTER DEVANT LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE POUR LE REGLEMENT D'UN DIFFEREND.

Les Communautés Européennes disposent de la personnalité juridique, et notamment de la pleine capacité juridique dans les relations internationales. Elles disposent des compétences propres à assurer leurs fonctions et à poursuivre les buts qui leur sont assignés, et notamment du « Treaty making power ». Dans ces conditions, un litige pourrait survenir entre les Communautés et un Etat tiers, au sujet de l'application d'une convention passé entre eux, par exemple.

La question fut quelquefois posée de savoir si le litige ne pourrait pas être élevé devant la Cour Internationale de Justice. Ainsi, la commission constitutionnelle de l'assemblée ad hoc souleva le problème : « La Communauté ne pourrait-elle pas recevoir qualité pour ester devant la Cour de Justice de La Haye, lorsqu'il s'agit de différends entre elle et des Etats tiers ? » (17).

(16) Cf. *supra*, p. 91 et s.

(17) Assemblée *ad hoc*. Commission constitutionnelle. Notes et Rapports. I. AA (1953), I. Partie, III.

Sur ce point, toutefois, il est nécessaire de remarquer qu'en l'état actuel du droit international une telle capacité reconnue aux Communautés Européennes supposerait qu'elles forment un véritable Etat Fédéral. L'article 34-premier alinéa, du statut de la Cour Internationale de Justice dispose, en effet : « seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour » (18).

Seule une évolution du droit international, permettant l'accès à la Cour Internationale de Justice des Organisations internationales, ou du moins des Organisations Internationales Publiques, pourrait permettre aux Communautés Européennes d'avoir accès au prétoire de la Cour de Justice Internationale.

Si, d'une manière générale, la Cour de Justice des Communautés Européennes est compétente pour trancher les différends entre Etats membres, lorsqu'ils sont relatifs à l'interprétation ou à l'application des traités instituant les Communautés, certains différends interétatiques relatifs eux aussi, à l'interprétation ou à l'application de ces traités peuvent ainsi être soumis à un autre mode de règlement judiciaire.

A cet égard, on peut regretter que la Cour de Justice des Commu-

(18) Dans son avis consultatif du 11-4-1949, la C.I.J. a reconnu la personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international à l'O.N.U. Elle fut d'avis que « ... (l'organisation avait) qualité pour présenter contre le gouvernement « de jure » ou « de facto » responsable (d'un dommage) une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation du dommage causé à la victime ou à ses ayant droits », que celui-ci fut ou non membre de l'organisation. (C.I.J. avis du 11-4-1949 : Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1949, p. 187.)

Sur ce point, l'exposé de M. Ch. CHAUMONT, présenté devant la C.I.J., au nom du gouvernement français, le 8-3-1949 apporte une précision : « Les procédés par lesquels l'O.N.U. peut présenter cette réclamation internationale sont ceux du droit international. A notre avis, aucun argument contraire ne pourrait être tiré du fait que l'article 34 du statut de la C.I.J. réserve l'accès de la Cour aux Etats. Si la juridiction de la Cour constitue un progrès considérable dans la mise en jeu de la responsabilité internationale, il ne faut pas oublier que c'est un procédé relativement récent, que c'est encore un procédé exceptionnel. Le droit de présenter des réclamations, qui a été reconnu, par exemple, à la Commission Européenne du Danube, n'impliquait pas pour elle, pas plus que pour l'O.N.U., sur la base de l'article 34, accès à la Cour. Par conséquent, la réclamation internationale est possible et l'article 34 doit être interprété restrictivement. » (Exposé de M. Ch. CHAUMONT, France, 8-3-1949. C.I.J. Mémoires, plaidoiries et documents. Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, 1949, p. 107.)

Une interprétation plus large, mais douteuse, pourrait évidemment conduire à un autre résultat. Ainsi, dans son exposé présenté devant la C.I.J., au nom du gouvernement belge, le 8-3-1949, M. KAEKENBEEK déclare : « il est pour le moins douteux que l'organisation puisse, à l'instar des Etats membres, ester devant la Cour comme partie à un litige et faire la déclaration prévue à l'article 36, alinéa 2, du statut. C'est, en tout cas, un point sur lequel la Cour devra se prononcer : l'article 34, alinéa 1, du statut de la Cour a-t-il pour effet d'empêcher l'O.N.U. de se présenter devant la Cour parce qu'elle n'est pas un Etat ? Ou bien cet article exclut-il simplement les individus et les Organisations de caractère non étatique, sans viser pour cela l'O.N.U., qui est une entité composée d'Etat ? » (Exposé de M. KAEKENBEEK, Belgique, 8-3-1949. C.I.J. Mémoires, plaidoiries et documents. Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, 1949, p. 99.)

nautés ne dispose pas d'une compétence consultative générale, qu'elle exercerait à la demande des Etats membres ou des organes des Communautés.

Dans le cas où un litige « en connexité avec l'objet du présent traité » opposerait deux Etats membres, en effet, la compétence de la Cour serait, facultative. Si l'un des Etats membres, partie au différend, s'opposait à passer un compromis soumettant le litige à la Cour de Justice, l'un des deux Etats aurait, au moins, la possibilité de solliciter l'avis consultatif de la Cour sur le point litigieux.

De plus, l'organe compétent de l'une des Communautés pour présenter, le cas échéant, devant la Cour Internationale de Justice, ses observations sur l'interprétation de clauses litigieuses du traité, pourrait solliciter l'avis de la Cour de Justice. La Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation (des) traités ». Sa jurisprudence fait partie du droit communautaire (19). Il semble nécessaire que ce soit l'interprétation du traité donnée par la Cour qui soit présentée à la Cour Internationale de Justice. La carence des traités, sur ce point, risque, le cas échéant, de conduire à de graves divergences d'interprétation des traités et de leurs conventions annexes.

Les raisons pour lesquelles fut écartée toute compétence consultative générale de la Cour de Justice des Communautés Européennes sont peu convaincantes, au demeurant. M. P. Reuter écrit, à ce sujet : « au cours des négociations, il avait été envisagé de... donner (à la Cour) des attributions consultatives ; cette solution peu conforme à la tradition continentale a été écartée ; l'ampleur du contrôle exercé par la Cour semblait peu compatible avec une attribution qui aurait donné à la Cour un rôle essentiellement actif » (20). Sans doute la compétence consultative de la Cour Permanente de Justice Internationale fut-elle introduite dans le Pacte de la Société des Nations par « transposition de l'institution américaine des « advisory opinions » (21). Mais la Cour permanente, puis la Cour Internationale de Justice ont disposé de cette compétence à l'égard d'organisations universelles. De plus, les compétences consultatives dévolues à la Cour de Justice des Communautés par des dispositions spéciales des traités lui confèrent un rôle singulièrement actif et important : droit de veto dans la procédure de révision du traité instituant la C.E.C.A., prévue par l'article 95-3° et 4° ; dans certaines conditions, droit de veto sur la passation d'accords entre la C.E.E. et un ou plusieurs Etats ou une Organisation Internationale (art. 228 du traité instituant la C.E.E.), par exemple (22).

Quoi qu'il en soit, et s'il est tout à fait vraisemblable que des différends interétatiques, mettant en cause l'application des traités instituant les Communautés, échappent à la juridiction de la Cour de Justice des

(19) Cf. *supra*, p. 109.

(20) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 86.

(21) Ch. ROUSSEAU, *Traité de Droit international public* (Sirey, 1953), n° 676.

(22) Cf. *infra*, p. 182 (note 5).

Communautés, le nombre de ces différends, et leur importance, ne semblent pas devoir être très grands en pratique. En ce qui concerne les différends entre Etats membres, tous ceux qui sont directement liés à l'application des traités relèvent en tout cas, et sans exception, de la Cour de Justice. Celle-ci assure ainsi une fonction juridictionnelle de caractère international, par l'exercice de deux types de compétences contentieuses, le règlement des différends entre Etats membres et l'engagement des sanctions contre les Etats membres.

CHAPITRE I

LE REGLEMENT DES DIFFERENDS ENTRE ETATS MEMBRES

Les différends entre Etats membres relatifs à l'application des traités relèvent, en principe, de la seule compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Les traités de Rome n'ont pas, cependant, repris purement et simplement les dispositions du traité de la C.E.C.A. sur ce point. Ils ont substitué à la procédure de l'article 89 du traité instituant la C.E.C.A. une procédure plus complexe, résultant notamment des articles 170 et 142 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A.

SECTION I

LES DIFFERENDS ENTRE ETATS MEMBRES RELATIFS A L'APPLICATION DU TRAITE INSTITUANT LA C.E.C.A.

Le traité de la C.E.C.A. institue un ensemble complexe de mécanismes et de procédures permettant, en principe, la solution de tous les conflits qui peuvent survenir au sujet de son application. Les Etats membres sont dans l'obligation de se plier à ces règles. S'ils entrent en conflit avec une institution de la Communauté, la Haute Autorité, par exemple, ils ne pourront saisir la Cour de Justice que de l'un des recours expressément prévus par le traité

De même, les différends entre Etats membres doivent-ils être tranchés par le jeu normal des dispositions du traité. Ils peuvent l'être par la voie politique : la Haute Autorité peut, en effet, intervenir (1) ; ils

(1) Ainsi, par exemple, un arrêté ministériel du 30 mars 1953 avait institué, pour la France, un système de péréquation des charbons à usage domestique importés des

peuvent l'être, en dernier ressort, par la voie juridictionnelle (2). C'est pourquoi, en principe, « le jeu normal des mécanismes et des procédures institués par le traité doit permettre d'éviter des litiges de caractère international entre les Etats membres pour des questions relatives à l'application du traité » (3).

Toutefois, dans deux ou trois hypothèses, la Cour statue sur les différends qui, survenus uniquement entre Etats membres, ont un caractère typiquement international.

1. En vertu de l'article 89-1^{er} alinéa du traité, tout différend entre Etats membres relatif à l'application du traité peut être porté devant la Cour à la requête de l'un des Etats parties au différend. L'article 89-1^{er} alinéa précise, il est vrai, que ce recours n'est ouvert que si le différend « n'est pas susceptible d'être réglé par une autre procédure prévue au présent traité ».

Il s'agit là d'une compétence subsidiaire : la Cour déclarerait irrecevable le recours d'un Etat présenté sur la base de l'article 89, si une autre voie juridictionnelle permettait le règlement du litige. Aucune pratique n'a jusqu'à ce jour sanctionné l'article 89, mais la doctrine interprète unanimement ses dispositions dans ce sens (4).

En revanche, la compétence de la Cour revêt, dans cette hypothèse un caractère obligatoire (5). Les Etats membres se sont, en effet, engagés, par l'article 87, à ne pas soumettre un différend relatif à l'application du traité qui les opposerait, « à un mode de règlement autre que ceux prévus par (le traité) ».

2. Si le différend opposant deux ou plusieurs Etats membres n'est plus précisément relatif à l'application du traité, mais est seulement « en connexité avec l'objet de ce dernier » la compétence de la Cour n'a plus, au contraire, un caractère obligatoire (6). Dans cette hypothèse — assez mal définie (7) — les Etats membres ont, en vertu de l'article 89-2^e alinéa, la possibilité de passer un compromis donnant compétence à la Cour pour statuer sur le différend qui les oppose. Les Etats membres

autres pays de la Communauté. La Belgique tenta d'obtenir de la Haute Autorité qu'elle intervienne auprès du gouvernement français. Devant les hésitations de la Haute Autorité, la Belgique déposa un recours fondé sur l'article 35 (affaire 4-54). Mais la Haute Autorité obtint finalement que des modifications soient apportées au système de péréquation institué par la France. La Belgique se désista.

(2) Si un Etat membre estime qu'un autre Etat membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, par exemple, il peut saisir la cour d'un recours en carence dirigé contre la Haute Autorité, en vertu de l'article 35. Celle-ci, en effet, doit dans ce cas, intervenir dans les conditions prévues par l'article 88.

(3) Cf. rapport de la délégation française, *op. cit.*, p. 44.

(4) Cf. notamment rapport de la délégation française, *op. cit.*, p. 44 ; *le droit de la C.E.C.A.*, P. MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 76.

(5) Cf. *supra*, p. 128.

(6) Cf. *supra*, p. 130.

(7) Ici encore, à ce jour, aucune pratique n'est venue sanctionner les dispositions du traité.

peuvent, cependant, convenir entre eux d'un autre mode de règlement (6).

3. On peut enfin estimer que la Cour exerce une fonction de caractère international lorsqu'elle tranche un troisième type de différend entre Etats membres. Toutefois, les hésitations de la doctrine à ce sujet reflètent bien les difficultés que présente un classement systématique de tous les recours institué par le traité de la C.E.C.A.

La composition de la Haute Autorité s'inspire du principe supranational. La nomination des membres de l'exécutif communautaire se fait alternativement, par la nomination à la majorité des cinq sixièmes des gouvernements des Etats membres et par cooptation. Mais « pour ne pas sacrifier les droits des gouvernements nationaux, il a fallu leur faire une ultime concession en ce qui concerne les membres cooptés ou désignés à la majorité des cinq sixièmes, par l'octroi d'un droit de veto » (8). L'article 10 prévoit ce droit de veto, en son 10^e alinéa. Le 11^e alinéa précise, cependant, que « lorsqu'un gouvernement a usé de son droit de veto à l'égard de deux personnes s'il s'agit d'un renouvellement individuel et de quatre personnes s'il s'agit d'un renouvellement général ou biennal, tout autre exercice dudit droit à l'occasion du même renouvellement peut être déféré à la Cour par un autre gouvernement ; la Cour peut déclarer le veto nul et non avenu si elle l'estime abusif ».

Ainsi, dans cette hypothèse la Cour peut-elle connaître directement d'un différend entre Etats membres. La Cour de Justice exerce-t-elle encore une fonction juridictionnelle internationale ? La doctrine est divisée sur ce point. Beaucoup d'auteurs considèrent la Cour, dans l'exercice de la compétence qu'elle tient de l'article 10-11^e alinéa du traité, comme une juridiction internationale (9). Le rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A. est moins affirmatif. Il y voit un « cas très particulier » (10). M. P. Reuter, enfin, écrit à ce sujet (11) : « *a priori*, il semble qu'il s'agisse ici de rapports internationaux ; toutefois, la théorie de l'abus de droit est très embryonnaire dans la société générale des Etats ; pourquoi des Etats entrés dans une communauté aussi étroite que celle-ci ne seraient-ils pas soumis à un régime plus strict qui pourrait tenir compte de la position prise par leurs droits internes sur la matière générale de l'abus de droit ? »

Aucun recours de ce type n'a encore été soumis à la Cour ; il lui appartiendra, le cas échéant, de déterminer le droit applicable en la matière.

(8) P. REUTER, *la C.E.C.A.* Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1952, II (tome 81), p. 555.

(9) Cf. par exemple, l'optique de M. le Juge DELVAUX, *la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 37 ; et P. MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 77.

(10) Rapport de la délégation française, *op. cit.*, p. 43.

(11) P. REUTER, *la C.E.C.A.*, *op. cit.*, p. 39.

SECTION II

LES DIFFERENDS ENTRE ETATS MEMBRES RELATIFS
A L'APPLICATION DES TRAITES DE ROME.

Les traités de Rome donnent, en principe, compétence à la Cour de Justice pour connaître des différends entre Etats membres relatifs à leur application. Toutefois, une autre procédure a parfois été prévue par les traités.

Ainsi, l'article 8 du traité de la C.E.E. relatif à l'établissement progressif du marché commun, dispose-t-il que le passage de la première à la deuxième étape est conditionné par la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiquement fixés par le traité a été effectivement atteint et que les engagements ont été tenus. Cette constatation est effectuée au terme de la quatrième ou de la cinquième année, par le Conseil, statuant à l'unanimité ; à défaut d'unanimité, elle est effectuée au terme de la sixième année, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Dans ces conditions, soit que cette constatation soit effectuée contre l'avis des Etats minoritaires, soit qu'elle ne puisse l'être, par défaut de la majorité requise, un différend peut survenir, à ce sujet, entre les Etats membres. Dans ce cas, chaque Etat membre a le droit de demander au Conseil la désignation d'une instance d'arbitrage. Celle-ci se compose de trois membres désignés par le Conseil, statuant à l'unanimité. L'instance d'arbitrage rend sa sentence dans un délai de six mois à compter de la date de sa désignation par le Conseil. Sa sentence lie tous les Etats membres et les institutions de la Communauté.

Pourquoi les rédacteurs du traité ont-ils écarté la compétence de la Cour de Justice, dans cette hypothèse ? C'est certainement l'importance capitale de la décision qui doit ici intervenir qui les a conduit à préférer l'arbitrage à la juridiction de la Cour. Toute l'évolution de la C.E.E., et l'entrée en application des engagements les plus importants des Etats, tiennent au passage de la première à la seconde étape.

Cependant, dans le cas où le Conseil n'aurait pu désigner à l'unanimité les arbitres, l'article 8 dispose qu'il appartient alors à la Cour de Justice de les désigner dans un délai d'un mois. Cette disposition permet d'éviter qu'un Etat ne puisse entraver l'application du traité. Aussi, bien que les rédacteurs du traité aient voulu écarter ci la juridiction de la Cour, l'article 8 lui confie — *ultima ratio* — une compétence essentielle. En dernière analyse, devant une irréductible opposition de certains Etats, c'est la Cour qui doit assurer le respect des engagements consacrés par le Traité.

En dehors de tels cas particuliers (13), c'est d'une manière générale la Cour qui règle les différends entre les Etats membres. Les traités instituent une procédure de droit commun de règlement des conflits. Ils y apportent néanmoins deux séries d'exceptions.

§ 1. — *La procédure de droit commun.*

Les deux traités donnent à chaque Etat membre le droit de « saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu (des traités) » (14).

Il semble bien que le champ couvert par l'hypothèse ainsi définie soit comparable à celui de l'article 89-1^{er} alinéa du traité C.E.C.A. Elle vise, en effet, d'une façon très générale, les différends qui peuvent survenir entre les Etats membres au sujet de l'application des traités. En revanche, le recours ouvert aux Etats par les traités de Rome n'a plus le caractère subsidiaire de celui de l'article 89-1^{er} alinéa du traité de la C.E.C.A. Saisie par un Etat membre d'un tel recours, dans les conditions prévues par les traités, la Cour de Justice devra l'accueillir sans qu'elle ait à rechercher si une autre voie juridictionnelle aurait pu permettre le règlement du litige.

En revanche, contrairement au recours dont les Etats membres disposent en vertu de l'article 89-1^{er} alinéa du traité C.E.C.A., le recours qui leur est ouvert par les traités de Rome ne peut être intenté devant la Cour qu'à l'issue d'une procédure complexe. En effet, les Etats doivent, dans ce cas, « (avant d'introduire) contre un autre Etat membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent (en vertu des présents traités) » (15), saisir préalablement la Commission. Celle-ci met en mesure les Etats intéressés de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales. Elle émet enfin un avis motivé. C'est seulement lorsqu'elle a émis cet avis que les Etats peuvent saisir la Cour. Dans le cas où la Commission n'a pas émis son avis motivé dans un délai de trois mois à compter de la demande, les Etats peuvent toutefois saisir la Cour de Justice. Ainsi, la procédure suivie en l'occurrence peut-elle être rapprochée de celle du recours en carence, prévu par les articles 175 du traité C.E.E. et 148 du traité C.E.E.A. (16).

La différence manifeste entre la procédure instituée par le traité C.E.C.A. et les traités de Rome, en matière de règlement des différends entre Etats membres a-t-elle une signification ? Sans doute peut-on

(13) L'article 18 du traité C.E.E.A. prévoit l'institution d'un Comité d'arbitrage chargé de la concession des licences non exclusives, à défaut d'accord amiable. Toutefois, dans cette hypothèse qui oppose d'ailleurs à un Etat, un « tiers », c'est, en dernière analyse, à la Cour qu'est soumis le différend (article 21).

(14) Cf. articles 170, 1^{er} alinéa, C.E.E. ; 142, 1^{er} alinéa, C.E.E.A.

(15) Article 170, 2^e alinéa, C.E.E. ; article 142, 2^e alinéa, C.E.E.A.

(16) Cf. 1^{re} partie, titre IV, ch. 1 et notamment *infra*, p. 274.

observer que dans la première hypothèse, le recours ouvert aux Etats a un caractère subsidiaire et ne présente pas la même importance. Les Etats membres de la C.E.E. et de la C.E.C.A. peuvent, au contraire, user très largement du recours prévu par les articles 170 et 142 des traités instituant respectivement la CEE et CEEA. Il est permis de penser que les rédacteurs des nouveaux traités ont entendu réserver aux Etats parties au différend le temps et les conditions d'un règlement politique du litige. La juridiction de la Cour n'est, à cet égard que l'« ultima ratio » assurant, en dernier ressort, le règlement du conflit entre les Etats membres.

Pas plus que dans la C.E.C.A., cependant, les Etats membres de la C.E.E. et de la C.E.E.A. ne sauraient se dérober à l'instance judiciaire. L'article 219 du traité de la C.E.E. ainsi que l'article 193 du traité de la C.E.E.A. édictent la même règle que l'article 87 du traité de la C.E.C.A. : « les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application (des présents traités) à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci ».

Dans les trois Communautés, les différends entre les Etats membres relatifs à l'application des traités, relèvent de la juridiction obligatoire de la Cour.

§ 2. — *La Saisine directe de la Cour par les Etats membres.*

Dans certaines hypothèses particulières, les traités de Rome ont institué une procédure simplifiée du règlement des différends entre Etats membres. Par dérogation à la procédure de droit commun, il est permis à ces derniers de saisir directement la Cour de Justice d'un différend les opposant à un autre Etat membre.

1. Le traité instituant la C.E.E. prévoit la saisine directe de la Cour par un Etat dans deux hypothèses :

1) Lorsqu'un Etat conteste l'application par un autre Etat d'une décision de la Commission lui enjoignant de supprimer ou de modifier un régime d'aides incompatible avec le marché commun (article 93) ;

2) Lorsqu'un Etat estime qu'un autre Etat a fait un usage abusif du droit de garder le secret sur certains renseignements, que lui réservent les articles 223 et 224 (article 225).

2. Deux hypothèses de saisine directe de la Cour par un Etat membre sont également prévues par le traité instituant la CEEA :

1) Lorsqu'un Etat conteste l'application par un autre Etat d'une directive de la Commission lui enjoignant de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base, en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol (article 38) ;

2) Lorsqu'un Etat conteste l'application par un autre Etat d'une directive de la Commission lui enjoignant de prendre toutes les mesures

nécessaires pour mettre fin à la violation préalablement constatée des règles de comptabilité des minerais et matières fissiles, fixées par l'article 79 (article 82).

La saisine directe de la Cour, dans ces diverses hypothèses, se justifie par le caractère d'urgence que présente le recours. De plus, pour trois d'entre elles, une décision ou une directive de la Commission est déjà intervenue. La procédure simplifiée est cependant d'interprétation stricte : un raisonnement par analogie, par exemple, ne saurait valablement étendre le champ d'application de cette procédure dérogatoire à la procédure de droit commun.

§ 3. — *Les différends entre Etats membres « en connexité avec l'objet » des traités.*

Les dispositions des traités de Rome reprennent, à cet égard, le principe édicté par l'article 89-2^e alinéa du traité instituant la C.E.C.A. Si un différend « en connexité avec l'objet » de l'un des traités oppose deux Etats membres, ceux-ci peuvent passer un compromis aux termes duquel ils soumettent le litige à la Cour de Justice (17). Dans ce cas, la compétence de la Cour n'a plus qu'un caractère facultatif (18). Elle suppose l'accord de toutes les parties au litige.

(17) Cf. articles 182, C.E.E. ; 154, C.E.E.A.

(18) Cf. *supra*, p. 130.

CHAPITRE II

L'ENGAGEMENT DE SANCTIONS CONTRE LES ETATS

S'ils ne respectent pas les engagements qu'ils ont contractés par un traité, les Etats peuvent-ils faire l'objet de sanctions, permettant l'exécution forcée de leurs obligations ?

Au stade actuel de l'organisation de la Société internationale, le droit international ne peut donner à cette question qu'une réponse complexe et peu satisfaisante ; M. P. Guggenheim écrit, à ce propos : « Le règlement des différends juridiques et politiques par des procédures pacifiques doit être complété par une procédure d'exécution. Si donc il ne réussit pas à obtenir réparation par des moyens pacifiques, l'Etat peut recourir aux sanctions que sont la guerre, les représailles et les autres sanctions collectives que connaît le droit des gens. Ces actes coercitifs correspondent à une structure sociale primitive et s'imposent donc en droit international coutumier. La communauté internationale, qui repose sur ce dernier ne possède pas, en effet, d'organes spécialisés qui pourraient se charger de constater le délit, de prononcer la sanction qui s'impose et de prendre les mesures nécessaires pour l'appliquer » (1).

Toutefois, le droit international contemporain tend à organiser des systèmes de sanctions qui, sans écarter le recours à la guerre, en réglementent l'usage et hiérarchisent les divers types de sanctions internationales (2). Ainsi, par exemple, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies est-il tout entier consacré à l'action des Nations Unies en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. « ... Seule la centralisation du système des sanctions aux mains d'une autorité supranationale offre la possibilité de suppléer aux défauts techniques de l'institution de la guerre et des représailles comme actes de contrainte... », écrit encore M. P. Guggenheim (3).

(1) P. GUGGENHEIM, *Traité, op. cit.*, II, p. 83.

(2) L'article 16 du pacte de la Société des Nations distinguait ainsi les sanctions obligatoires, de caractère économique et les sanctions facultatives, de caractère militaire.

(3) P. GUGGENHEIM, *Traité, op. cit.*, II, p. 100.

Les Communautés Européennes présentent, à cet égard et *primofacie*, le cadre international idéal où peut être assuré un système efficace de sanctions contre les Etats. Le degré d'institutionnalisation du pouvoir communautaire, le petit nombre des Etats membres en sont d'efficaces garanties. De plus, le caractère économique des Communautés permet d'envisager l'efficacité de sanctions de caractère économique. La question soulevée est d'ailleurs primordiale. Elle commande autant l'exécution immédiate des obligations découlant pour les Etats des traités que l'avenir des Communautés elles-mêmes. « ... Si l'organisation sociale est poussée plus loin et qu'il s'agisse d'instituer les organes super-étatiques et de les doter non seulement d'une compétence hiérarchique, mais de moyens de contrainte pour réaliser effectivement l'efficacité des abandons consentis, ceux-ci deviennent en fait définitifs, et la volonté de puissance, c'est-à-dire l'arbitraire, dernière sauvegarde des intérêts vitaux ou supposés tels, se cabre irrésistiblement » (4).

Les traités instituant les Communautés organisent effectivement les sanctions qui peuvent être prises contre les Etats membres. Les dispositions des traités de Rome, cependant, sont, ici encore, assez profondément différentes de celles du traité instituant la C.E.C.A.

SECTION I

L'ENGAGEMENT DES SANCTIONS CONTRE LES ETATS MEMBRES DE LA C.E.C.A.

La procédure de la mise en œuvre des sanctions contre les Etats, telle qu'elle est prévue par le traité de la C.E.C.A., dans son article 88, comporte plusieurs phases successives : décision de la Haute Autorité, recours de l'Etat devant la Cour, application des sanctions.

La Cour a été amenée, par l'introduction devant elle de plusieurs recours fondés sur l'article 88, à interpréter ces dispositions.

Un principe général guide la Cour dans l'interprétation des dispositions exceptionnelles de l'article 88. « ... *Ultima ratio* permettant de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par le traité contre l'inertie et contre la résistance des Etats membres... l'article 88 ouvre des voies d'exécution... Il s'agit là d'une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des Etats membres... Partant, l'article 88 est de stricte interprétation » (5).

(4) G. SCELLE, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international* ; cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1936, I (tome 55), p. 101-102.

(5) Arrêt du 15 juillet 1960 (affaire n° 20-59), Recueil, VI, 692.

§ 1. — *La décision de la Haute Autorité.*

L'article 88 - alinéa premier du traité dispose que « si la Haute Autorité estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle constate ledit manquement par une décision motivée ». Au préalable, la Haute Autorité a dû mettre cet Etat en mesure de présenter ses observations. Dans sa décision motivée, elle lui impartit un délai pour pouvoir à l'exécution de son obligation (6).

La « décision motivée » de la Haute Autorité, prise en vertu de l'article 88, alinéa 1^{er}, a été longuement analysée par la Cour. La Haute Juridiction a souligné le caractère purement déclaratoire de cette décision. Elle a précisé quelles exigences particulières de forme étaient requises dans la mise en application des dispositions de l'article 88, alinéa premier. Elle a enfin admis que les Etats, comme les entreprises, disposent contre la décision ou l'absence de décision de la Haute Autorité dans cette hypothèse, d'un droit de recours (7).

I. — *La nature juridique de la « décision motivée » de la Haute Autorité.*

Quelle est la nature juridique de la « décision motivée » que peut arrêter la Haute Autorité en vertu de l'article 88, alinéa premier du traité ? Quelle est l'étendue des pouvoirs que tient, de cette disposition, l'exécutif communautaire ? A quelles règles doit-il obéir ? Le problème est capital, étant donné l'importance et le caractère exceptionnel des dispositions de l'article 88. La Cour a précisé tous ces points, à l'occasion de deux affaires qui lui furent soumises.

1) Le problème s'est posé, dans toute son ampleur, dans l'affaire n° 20-59 (8).

Le 4 avril 1959, le gouvernement de la République italienne fit enregistrer au greffe de la Cour un recours tendant à l'annulation de la décision 18-59 de la Haute Autorité (9). Cette décision « relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes,

(6) Dans son arrêt du 8 mars 1960 (affaire n° 3-59), la Cour constate, à ce sujet : « qu'il ne ressort pas du texte de l'article 88 que le délai impartit pour exécuter une obligation doit au moins être d'une durée égale au délai de recours... Une telle exigence n'est pas requise dans l'intérêt éventuel des Etats membres, car dans l'hypothèse où la Haute Autorité prendrait des mesures prévues sous *a* et *b* de cet alinéa 3, dès avant l'expiration du délai de recours, cette initiative serait mise en échec par un recours subséquent formé en temps utile ». (Recueil, VI, 134-135).

(7) Ce dernier est naturellement fondé sur les articles 33 et 35 du traité. Il doit être soigneusement distingué du recours ouvert à l'Etat destinataire de la décision de la Haute Autorité par l'article 88, 2^e alinéa, que nous examinons dans le paragraphe suivant.

(8) Arrêt du 15 juillet 1960 (affaire n° 20-59), Recueil, VI, 692.

(9) Décision 18-59 du 18 février 1959.

prix et dispositions tarifaires de toute nature, appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier, effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté » se fondait, notamment, sur les articles 70 et 88 du traité. Par cette décision, la Haute Autorité constatait que le Gouvernement italien avait manqué à « une obligation qui (lui incombait) en vertu du traité de la C.E.C.A. » ; en effet, il n'avait pas pris les mesures nécessaires à l'application des dispositions de l'article 70, 3^e alinéa relatives à l'obligation de publicité des barèmes et des prix des transports. Or, par une lettre du 12 août 1958, adressée aux Etats membres, la Haute Autorité avait prescrit de telles mesures.

La Cour constate, en premier lieu, que la base légale de la décision de la Haute Autorité n° 18-59 réside dans l'article 70-3^e alinéa du traité « dont elle entend réglementer l'exécution ». Mais, « en la forme, la décision se présente comme une application de l'article 88-1^{er} alinéa et s'identifie à la décision motivée par laquelle la Haute Autorité, conformément à cette disposition, est habilitée à constater dans le chef d'un Etat membre un manquement à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité » (10).

De l'avis de la Cour, deux questions sont soulevées par le recours en annulation de la décision 18-59 : celle « de savoir quant au fond, quels sont les pouvoirs de réglementation auxquels la Haute Autorité peut prétendre en matière de transport sur la base de l'article 70, alinéa 3 », celle « de savoir si l'article 88, choisi par la Haute Autorité pour faire valoir de tels pouvoirs, peut être légalement utilisé à ces fins » (11).

Répondant à la première question, après une analyse approfondie des dispositions de l'article 70, alinéa 3, la Cour estime « qu'il faut dénier à la Haute Autorité un pouvoir d'exécution des prescriptions de l'article 70, alinéa 3, par voie de décision (12). Dans ces conditions, « si l'article 70, alinéa 3, n'accorde à la Haute Autorité... ni expressément, ni implicitement un pouvoir de décision, il convient... d'examiner si l'article 88 du traité, auquel elle a eu recours, pouvait légalement être appliqué à ces fins » (12).

L'analyse de la Cour est extrêmement nette, à cet égard : les formes d'exercice du pouvoir exécutif de la Haute Autorité se trouvent... définies et circonscrites par les dispositions de l'article 14 « en ce sens que l'exercice du pouvoir réglementaire, au cas où il compète à la Haute Autorité, s'opère par le moyen de décisions qui sont « obligatoires en tous leurs éléments », tandis que dans le cas où ce pouvoir réglementaire lui est refusé et demeure réservé aux Etats, la Haute Autorité, si elle désire rappeler aux Etats leurs obligations, peut uniquement recourir à une recommandation, sans pouvoir leur imposer d'emblée son propre choix quant aux moyens » (13). La Cour ajoute : « ... ni le texte, ni

(10) Recueil, VI, 686.

(11) Recueil, VI, 686.

(12) Recueil, VI, 690.

(13) Recueil, VI, 690-691.

l'économie de l'article 88 ne permettent à la Haute Autorité de s'emparer de ses prévisions pour exercer une compétence réglementaire parallèle à la compétence de droit commun du traité qui doit être exercée dans les formes mises à sa disposition par l'article 14 » (14).

En effet « les gouvernements doivent suivre à l'égard des décisions et des recommandations de la Haute Autorité les voies de recours prévues par le traité dans les formes et délais prescrits et ne peuvent plus arguer *a posteriori* d'irrégulières ou de nulles ces mesures du moment où la Haute Autorité s'empare de la voie d'exécution de l'article 88 » (14). En revanche, la Haute Autorité « doit, de son côté, suivre, dans l'exercice de sa compétence « légiférante », les formes mises à sa disposition par l'article 14 du traité » (15) « ... (la Haute Autorité) n'a jamais le choix entre cette compétence « légiférante » et la procédure de constatation et de déclaration d'un manquement, pour laquelle a été institué l'article 88 » (16). En conclusion, la Cour estime « qu'en aucune façon (la Haute Autorité) ne peut utiliser (l'article 88) à des fins dont le traité lui refuse la réalisation directe par voie de décision » (17).

Ainsi, visant uniquement « à constater l'existence d'une... situation juridique » (18), la « décision motivée », prise par la Haute Autorité, en vertu de l'article 88, est purement « déclaratoire » (18). « La décision motivée » que vise l'article 88, alinéa 1^{er}, ne peut avoir pour objet que la seule constatation du manquement, excluant toute portée réglementaire propre » (19). « En effet, ... les termes de l'article 88 n'attribuent à la Haute Autorité que le pouvoir de constater le manquement d'un Etat à une obligation que lui impose le traité » (19) ; « ... Cette obligation doit découler, soit d'une disposition impérative, soit d'une décision ou d'une recommandation antérieure à l'application de cet article » (19).

La Cour ajoute enfin que s'il était permis d'assimiler la « décision » visée à l'article 88 à une décision au sens de l'article 14, par laquelle la Haute Autorité exécute les missions qui lui sont confiées, « on s'expliquerait mal pourquoi une règle prescrite en vertu de l'article 88 serait susceptible d'un recours de pleine juridiction, permettant d'invoquer... tous moyens tirés... de la légalité... (comme) de toutes causes justificatives du défaut d'exécution, alors que les décisions édictées dans la forme prévue par l'article 14 seraient soumises aux règles et assorties des délais de recours limités de l'article 33 » (20).

2) Dans son arrêt du 16 décembre 1960 (21), la Cour de Justice précise que « le droit communautaire n'accorde pas aux institutions de

(14) Recueil, VI, 691.

(15) Recueil, VI, 692.

(16) Recueil, VI, 692.

(17) Recueil, VI, 692.

(18) Sur cette notion, cf. Droit judiciaire privé, SOLUS et PERROT (Sirey, 1961), I, 233.

(19) Recueil, VI, 691.

(20) Recueil, VI, 691-692.

(21) Affaire 6-60. Recueil, VI, 1128.

la Communauté le droit d'annuler des actes législatifs ou administratifs d'un Etat membre » (22)... La Haute Autorité, si elle estime qu'un Etat a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, en édictant ou en maintenant des dispositions contraires à celui-ci, ne peut pas elle-même annuler ou abroger ces dispositions, mais seulement constater, selon l'article 88 du traité, un manquement et engager ensuite la procédure qui y est prévue pour amener l'Etat en cause à rapporter lui-même les mesures qu'il avait prises » (23).

II. — *Les exigences de forme dans la mise en application de l'article 88, alinéa 1^{er}.*

La Cour exige que des conditions de forme très strictes soient observées dans la mise en application de l'article 88, alinéa 1^{er}.

D'une façon générale, en effet, la Cour s'attache non à la forme, mais au contenu des actes de la Haute Autorité, pour leur donner une qualification juridique. Une lettre adressée par la Haute Autorité à un Etat ou une entreprise peut ainsi constituer une décision, au sens de l'article 14 du traité (24). Les formes édictées par l'article 88, 1^{er} alinéa, au contraire, doivent être scrupuleusement respectées par la Haute Autorité.

Dans l'affaire 20-59, pour que la constatation du manquement de l'Etat italien à une de ses obligations « ait été légale en la forme » (25), la Cour considère que la Haute Autorité « aurait dû au préalable mettre l'Etat italien en mesure de présenter ses « observations » selon le prescrit de l'article 88, alinéa 1^{er} » (26). Or, la Haute Autorité « croit avoir satisfait à cette condition en assimilant à ces « observations » la lettre du gouvernement italien en date du 8 janvier 1959, motif pris du fait que la recommandation du 12 août 1958, portait *in fine* une référence à l'article 88, alinéa 1^{er}, 2^e phrase, du traité (27) ». « *La Cour ne peut considérer cependant cet échange de lettre comme constituant les observations définitives préalables à la grave mesure de constatation d'un manquement aux obligations conventionnelles d'un Etat* (28)... » (29).

(22) Recueil, VI, 1145.

(23) Recueil, VI, 1145.

(24) Cf. par exemple, Recueil, II, 224-225 ; cf. également *infra*, p. 246 (note 7).

(25) Recueil, VI, 694.

(26) Recueil, VI, 694.

(27) Recueil, VI, 694.

(28) Recueil, VI, 695.

(29) La Cour précise qu'« il ne suffit pas qu'une adjonction à une suggestion impérative se réfère au 1^{er} alinéa de l'article 88 pour qu'il puisse être admis que tout point de vue contraire, exprimé par un gouvernement dont l'opinion diverge de celle de la Haute Autorité quant aux moyens propres à atteindre les buts que celle-ci poursuit, doit être considéré d'emblée comme constituant les observations visées par l'article 88, alinéa 1^{er}, et comme épuisant ses arguments quant à la détermination des obligations qui réellement ou prétendument découleraient du traité ». (Recueil, VI, 695).

III. — *La procédure de l'article 88, alinéa 1^{er} ouvre un droit de recours aux Etats membres ou aux entreprises, sur la base de l'article 33 ou de l'article 35 du traité.*

Si, en effet, une « décision motivée » de la Haute Autorité, constatant le manquement d'un Etat à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, intervient, tout Etat ou toute entreprise intéressée (30) peut intenter contre elle un recours en annulation, sur la base de l'article 33. Un tel recours doit, pour être recevable, satisfaire aux conditions générales du recours en annulation, telles qu'elles sont déterminées par le Traité (31), et doit être distingué du recours de pleine juridiction, ouvert à l'Etat dont le manquement est constaté par la Haute Autorité (32).

De même, si un Etat ou une entreprise estime qu'un autre Etat manque à ses obligations conventionnelles, il leur appartient de saisir la Haute Autorité, sur la base de l'article 35, alinéa 1^{er} du traité. Le cas échéant, ils peuvent ensuite intenter un recours en annulation de la décision de rejet prise par la Haute Autorité. Par ailleurs, si, à l'expiration d'un délai de deux mois, cette dernière n'a pas donné suite à leur demande, ils sont fondés à intenter, devant la Cour, un recours en carence, dans les conditions prévues à l'article 35.

Deux arrêts illustrent, de façon particulièrement remarquable, ces règles. Le premier intenté, par une entreprise néerlandaise fut rejeté car ni les conditions de l'article 33, ni celle de l'article 35 n'étaient réunies. Le second fut ensuite intenté par la même entreprise, mais cette fois après que cette dernière ait préalablement demandé à la Haute Autorité de constater le manquement du gouvernement allemand à ses obligations, comme l'exige la procédure de l'article 35. L'arrêt de la Cour annula le refus de la Haute Autorité de constater le manquement. Ainsi, à la demande d'une simple entreprise, peut être engagée la procédure permettant, le cas échéant, de faire entrer en application les sanctions prévues contre les Etats par le traité. L'arrêt de la Cour pose un problème d'une grande portée : quelles en sont les conséquences ? Quelles sont exactement les obligations de la Haute Autorité après la décision judiciaire annulant la décision par laquelle la Haute Autorité a refusé de constater le manquement d'un Etat à ses obligations ?

(30) Une entreprise, bénéficiant de certaines mesures prises par l'Etat dont elle est le ressortissant, pourra, par exemple, alléguer le détournement de pouvoir à son égard, si elle estime que les mesures prises par la Haute Autorité contre cet Etat, visent, en réalité, la suppression des avantages qui, très régulièrement, lui ont été consentis.

(31) Cf. *infra*, p. 245 et s.

(32) Cf. *infra*, p. 161.

1) *Le premier recours de l'entreprise néerlandaise (17-57) (33).*

Le 11 juillet 1957, une entreprise néerlandaise « De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » engagea une procédure visant à faire constater le manquement du gouvernement allemand à l'une de ses obligations.

Le Ministre des Affaires Economiques de la République Fédérale Allemande avait, en effet, informé la Haute Autorité, par lettre du 4 février 1956, de l'attribution d'une prime de poste, exonérée de l'impôt sur les salaires, aux mineurs de fond allemands. Cette mesure d'encouragement aux mineurs de fond pouvait être considérée comme contraire au traité instituant la C.E.C.A., car elle était financée, au moins en partie, par les deniers publics, sans imposition aux entreprises charbonnières d'une charge équivalente. A la suite de cette communication, la Haute Autorité avait entamé, par lettre du 2 mai 1956, la procédure prévue à l'article 88 du traité. Après un échange de lettres entre le Ministre Fédéral de l'Economie et la Haute Autorité, celle-ci avait admis une solution de compromis. Dans une lettre, adressée le 21 juin 1957, au Ministre fédéral de l'Economie, le Président de la Haute Autorité écrivait : « ... la Haute Autorité considère la suppression du remboursement à l'assurance-pension des mineurs comme une charge appropriée et suffisante grevant l'industrie minière, en compensation de la prime de poste, qui devrait être payée par les entreprises » (34).

La Société « De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » s'adressa alors à la Haute Autorité pour lui demander de lui communiquer la décision qu'elle avait prise, au sujet du problème posé par la prime de poste. La Haute Autorité répondit le 7 août 1957, à la lettre du 11 juillet 1957 que lui avait adressée la société néerlandaise. Elle l'informait que « la question de la prime versée aux mineurs a actuellement trouvé une solution... Cette solution consiste en une contribution accrue des entreprises minières à l'assurance sociale » (35). La Société intenta, devant la Cour, un recours fondé sur les articles 33 et 35 du traité. Enregistré au greffe de la Cour sous le numéro 17-57, ce recours fut rejeté par la Cour (36).

Le premier moyen, fondé sur l'article 33 tendait à l'annulation de la « décision » de la Haute Autorité, contenue, selon la requérante, dans la lettre adressée par le Président de la Haute Autorité au ministre fédéral de l'Economie, le 21 juin 1957.

La Cour estima que la lettre du 21 juin 1957 « ne (pouvait) être considérée comme contenant la décision constatant un manquement, telle

(33) Recueil, V, 17.

(34) Recueil, V, 17.

(35) Recueil, V, 17.

(36) Arrêt du 4 février 1959 (affaire 17-57), Recueil, V, 8 et s.

que prévue par l'article 88 » (37). « L'article 88 du traité ne donne (pas) à la Haute Autorité la faculté de prendre à l'égard des Etats membres des décisions d'approbation, mais seulement des décisions constatant des manquements aux obligations prévues par le traité » (38). En revanche, « si, après avoir mis un Etat en mesure de présenter ses observations en application de l'article 88, la Haute Autorité obtient de celui-ci des engagements la conduisant à estimer qu'il n'a pas manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle ne peut que renoncer à poursuivre son action » (38).

Ainsi, en l'espèce, la lettre du 21 juin 1957 de la Haute Autorité s'est bornée à informer le gouvernement fédéral que, si certaines conditions étaient remplies, elle n'estimerait plus qu'il avait manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité de la C.E.C.A. « Dans ces conditions, la lettre du 21 juin 1957 ne peut être considérée comme contenant la décision constatant un manquement, telle que prévue par l'article 88 » (39). Ne constituant pas une décision, elle ne peut faire l'objet du recours en annulation prévu par l'article 33 contre la décision et les recommandations de la Haute Autorité.

Le deuxième moyen du recours 17-57 étant fondé sur l'article 35 du traité. La Cour observe qu'effectivement, « faute d'une décision constatant le manquement prévu à l'article 88 du traité, la requérante (ne pouvait) faire grief à la Haute Autorité que de l'abstention prévue à l'article 35 du traité » (40).

Mais, en l'espèce, le recours de la société requérante, fondé sur l'article 35, n'est pas recevable. Ce deuxième moyen ne fut en effet, invoqué que dans le mémoire en réplique de la requérante (41). De plus, cette dernière n'avait pas préalablement saisi la Haute Autorité, conformément aux dispositions de l'article 35, alinéa premier, ce qui est une formalité substantielle de la procédure prévue par l'article 35 (42).

2) *Le second recours de l'entreprise néerlandaise* (30-59) (43).

A la suite de l'arrêt du 4 février 1959 (17-57), la société « De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » saisit la Haute Autorité, conformément aux dispositions de l'article 35 du traité ; elle lui demandait de constater, par une « décision motivée », que la République fédérale allemande, en finançant la prime de poste sur les derniers publics n'avait pas respecté un des ses engagements découlant du traité.

(37) Recueil, V, 26.

(38) Recueil, V, 25.

(39) Recueil, V, 26.

(40) Recueil, V, 26.

(41) « ... l'intitulé d'un recours ne saurait être modifié, même à titre subsidiaire, dans la réplique » (Recueil, V, 26).

(42) Sur les problèmes soulevés par le recours de l'article 35. Cf. *infra*, p. 270 et s.

(43) Recueil, VII, 3.

La Haute Autorité lui répondit, par lettre du 30 avril 1959. Contes-tant l'intérêt de la demanderesse, la Haute Autorité reprenait, par ailleurs, sa position antérieure : elle considérait la situation créée par le Gouvernement allemand compatible avec le traité, « aussi longtemps que les conditions réelles consignées dans (sa lettre)... du 21 juin 1957 (seraient) remplies » (44).

La société néerlandaise saisit alors la Cour de Justice d'un recours en annulation de la décision de rejet, prise par la Haute Autorité. La requête fut déposée le 5 juin 1959 (affaire n° 30-59).

La Cour admit, cette fois, la recevabilité du recours (45) (46). Se livrant à une analyse approfondie de l'espèce, elle considéra que « la prime de mineur, financée sur fonds publics, considérée isolément (constituait) une subvention ou aide accordée par le gouvernement de la République fédérale à l'industrie charbonnière allemande, sans que des raisons valables, tirées du traité, lui fassent perdre ce caractère... et qu'en conséquence, elle (devait) être tenue... pour... interdite par le traité » (47).

Par ailleurs, elle estima, réfutant la thèse de la Haute Autorité, que « la suppression... de la prise en charge par le gouvernement fédéral d'une contribution à l'assurance-pension des mineurs s'élevant à 6,5 % du montant des salaires, (n'effaçait) pas... son caractère de subvention ou aide interdite par l'article 4-c du traité » (48). En conséquence, la Cour, par son arrêt du 23 février 1961, annula à la requête de la société « De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg », la décision de refus de la Haute Autorité, énoncée dans la lettre adressée par elle à la requérante, le 30 avril 1959.

3) *Les conséquences de l'arrêt de la Cour annulant le refus de la Haute Autorité « de constater le manquement d'un gouvernement » à une de ses obligations.*

La question fut posée, par M. l'avocat général Lagrange, dans ses conclusions rendues sous l'affaire 30-59. En résulte-t-il, si la Cour annule la décision attaquée, que la Haute Autorité, par le seul effet de l'autorité de la chose jugée, se trouvera, immédiatement et sans autre examen ni formalités, dans l'obligation de « constater le manquement

(44) Recueil, VII, 10.

(45) Arrêt du 23 février 1961 (30-59), Recueil VII, 1 et s.

(46) La Cour admit également, conformément à l'article 34 du statut de la Cour de Justice de la C.E.C.A., la recevabilité de la requête en intervention, présentée par le gouvernement fédéral allemand le 14 décembre 1959 (Ordonnance de la Cour du 18 février 1960). L'intervention du gouvernement allemand permit à ce dernier de contester les moyens présentés par la société requérante, à l'appui de son recours.

(47) Recueil, VII, 53.

(48) Recueil, VII, 55-56.

par une décision motivée », les motifs ne pouvant d'ailleurs que reproduire ceux de l'arrêt ? » (49).

M. Lagrange ne le pense pas. En premier lieu, l'article 88 exige une formalité préalable à la constatation du manquement. « Il est évident, écrit à ce sujet l'avocat général, qu'une annulation prononcée sur le recours d'un tiers ne peut priver l'Etat de son droit de présenter ses observations » (49) et (50). En deuxième lieu, la décision constatant le manquement et impartissant à l'Etat un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation, lui ouvre également un recours de pleine juridiction. Cela implique que, dans l'examen de ce recours, les pouvoirs de la Cour débordent « le domaine réservé au contentieux de l'annulation » (51). De même, cette procédure implique-t-elle que la Haute Autorité jouisse « d'un entier pouvoir d'appréciation quant à la constatation du manquement » (52).

L'arrêt de la Cour, rendu dans l'affaire 30-59 semble, à première vue, aller dans le même sens. La Cour, en effet, si elle a admis la recevabilité du recours 30-59, n'en a pas moins rejeté une partie des conclusions de la société requérante. Celle-ci ne se bornait pas à conclure « qu'il plaise à la Cour d'annuler la décision attaquée », mais lui demandait aussi de « déclarer que la Haute Autorité doit constater par une décision, que la République fédérale d'Allemagne n'a pas respecté ses engagements découlant du traité en finançant sur les fonds publics une prime exempte d'impôt accordée aux mineurs de fond et qu'elle doit donc annuler cette mesure » (53). La Cour rappelle, à ce sujet, les dispositions de l'article 34 du traité, selon lesquelles « en cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité », celle-ci « étant tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation ». Aussi, la Cour, considère-t-elle « qu'il ne (lui) appartiendrait pas..., dans le cas où elle accueillerait le recours, de dicter à la Haute Autorité les décisions que l'arrêt d'annulation devrait entraîner, mais qu'elle devrait se borner à renvoyer devant la Haute Autorité » (53).

Toutefois, il est nécessaire d'observer que la marge dont la Haute Autorité va, le cas échéant, disposer pour régler le différend sera, à tout le moins, réduite. Ainsi, dans l'affaire 30-59, M. l'avocat général Lagrange constate qu'en l'espèce, l'arrêt d'annulation entraînera l'obligation, pour la Haute Autorité, de constater le manquement, « à moins bien entendu que le Gouvernement fédéral ne prenne aussitôt lui-même les mesures propres à rendre cette constatation sans objet » (54). C'est

(49) Concl. LAGRANGE sous 30-59. Cf. Recueil, VII, 72.

(50) M. LAGRANGE note qu'il en irait toutefois autrement dans l'hypothèse de l'affaire 30-59 : le gouvernement fédéral est, en effet, intervenu au litige. De plus, la formalité prévue à l'article 88 a déjà été accomplie (le 2 mai 1956).

(51) Recueil, VII, 72.

(52) Concl. LAGRANGE sous 30-59. Cf. Recueil, VII, 72.

(53) Recueil, VII, 36.

(54) Recueil, VII, 73.

qu'en effet, l'arrêt de la Cour signifie qu'une prime de poste, financée sur les fonds publics, constitue en elle-même une subvention interdite par l'article 4-c, incompatible avec le marché commun et, comme telle, contraire aux dispositions de l'article 86-2^e : « Les Etats membres s'engagent à s'abstenir de toute mesure incompatible avec l'existence du marché commun visé aux articles 1 et 4 » (55).

Sans doute, M. Lagrange fait-il observer que l'hypothèse de la violation par un Etat de l'engagement qui résulte de l'article 86, alinéa premier est toute différente. Cet article dispose que : « les Etats membres s'engagent à prendre toutes mesures générales ou particulières propres... à faciliter (à la Communauté) l'accomplissement de sa mission ». « Il pourrait arriver, écrit M. Lagrange, que la constatation du manquement ne dépende pas exclusivement de considérations de légalité : les obligations des Etats, telles qu'elles résultent notamment de l'article 86, sont définies, en termes tels que leur violation éventuelle ne se concrétise pas nécessairement par la constatation d'une illégalité : qu'il suffise de penser à la violation de l'engagement (de l'article 86, alinéa 1^{er})... On peut... imaginer des cas où un tiers obtiendrait l'annulation d'un refus d'agir de la Haute Autorité au titre de l'article 88, basé sur des motifs de droit reconnus erronés par la Cour, alors que ce refus pourrait être justifié par d'autres considérations de droit ou de fait » (56).

Il semble toutefois que deux objections puissent être opposées à ce raisonnement de l'avocat général.

En premier lieu, quelles « autres considérations de droit » peuvent être invoquées par la Haute Autorité pour refuser de constater le manquement d'un Etat à ses obligations, après que la Cour ait annulé sa première décision de refus ? Si de telles considérations existaient, la Haute Autorité les aurait invoquées, au cours de l'instance judiciaire, pour tenter d'empêcher l'annulation de sa décision négative par la Cour. En toute hypothèse, si elle les invoquait après l'arrêt de la Cour, un nouveau recours en annulation de la deuxième décision de refus de la Haute Autorité serait ouvert aux Etats et aux entreprises.

En deuxième lieu, quelles sont « les considérations de fait » qui pourraient justifier le refus de la Haute Autorité de constater le manquement d'un Etat à ses obligations, après que soit intervenu l'arrêt de la Cour ? En réalité, si des circonstances de fait particulières s'opposent à

(55) Ainsi, les conséquences pratiques de l'arrêt 30-59 furent tirées par la Haute Autorité qui, par lettre, a invité le gouvernement allemand à trouver un mode de financement de la prime de poste qui soit compatible avec le traité. Cependant, des difficultés dont la presse s'est fait l'écho (cf. notamment *le Monde*, 2 août 1962), sont apparues à ce sujet. Le gouvernement allemand, sans refuser d'appliquer l'arrêt de la Cour, soutint, en effet, que la solution du problème était rendue difficile par des considérations de politique intérieure. Menacée par les charbonnages néerlandais d'un nouveau recours en carence, la Haute Autorité dut cependant agir. Un groupe mixte de travail, composé de représentants de la Haute Autorité et de représentant du gouvernement allemand, fut alors formé en vue de résoudre le problème.

(56) Conclusions sous 30-59, Recueil, VII, 72-73.

l'application des règles du traité dans une telle hypothèse, seules les clauses de sauvegarde peuvent permettre d'en écarter ou, du moins, d'en retarder l'application. L'article 37 du traité pourrait, par exemple, s'appliquer, si la décision de la Haute Autorité était « de nature à provoquer dans (l'économie de l'Etat intéressé) des troubles fondamentaux et persistants » (57). Mais son application serait soumise aux règles qu'il institue et c'est précisément la Cour qui, en dernier ressort, décide des mesures à prendre en application de l'article 37.

On peut seulement réserver l'hypothèse dans laquelle un règlement politique du litige interviendrait. Il supposerait l'accord de tous. A défaut, et si la Haute Autorité persistait dans son refus, un nouveau recours serait ouvert aux Etats et aux entreprises devant la Cour, mais cette fois, dans les conditions de l'article 34, alinéa 2 : « si la Haute Autorité s'abstient de prendre dans un délai raisonnable les mesures que comporte l'exécution d'une décision d'annulation, un recours en indemnité est ouvert devant la Cour ». Saisie d'un recours de pleine juridiction, la Cour « (sans pouvoir) se substituer, pour exécuter son arrêt, à l'autorité administrative (en vertu des) principes de la séparation des pouvoirs (sanctionnerait) par l'octroi d'une indemnité la faute grave résultant du refus, même implicite, d'exécuter des arrêts ayant force de chose jugée » (58).

Nous retrouvons ici la règle fondamentale du système juridictionnel des Communautés. Si un règlement politique n'intervient pas dans un litige survenu au sujet de l'application du traité, seule la Cour de Justice est, en dernier ressort, compétente pour le trancher. La voie du règlement judiciaire est l'*ultima ratio*, sanctionnant les engagements qui résultent, pour les Etats, des dispositions du traité.

§ 2. — *Le recours de l'Etat destinataire de la « décision motivée » devant la Cour de Justice.*

Lorsque la « décision motivée » de la Haute Autorité, constatant le manquement d'un Etat à ses obligations conventionnelles, est intervenue, un recours de pleine juridiction (58) est ouvert à cet Etat devant la Cour (59), par l'article 88, alinéa 2.

Contrairement au recours en annulation, pour lequel les moyens de droit qui peuvent être invoqués sont limités et les pouvoirs du juge strictement déterminés (60), le recours de pleine juridiction permet, suivant la propre expression de la Cour « l'invocation de tous moyens

(57) Cf. *infra*, p. 224.

(58) Le traité reprend ici la distinction faite par les droits internes des Etats membres, et notamment par le droit administratif français, entre le recours en annulation et le recours de pleine juridiction. Ce dernier « apparaît comme relatif à l'exécution matérielle des situations juridiques » (R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, Paris, 1943, p. 220-221). Cf. *infra*, p. 281 et s.

(59) Dans le délai de deux mois, à compter de la notification de la décision.

(60) Cf. *infra*, p. 281 et s.

tirés non seulement de la légalité, mais encore de toutes causes justificatives du défaut d'exécution » (61) et donne au juge la plénitude de ses pouvoirs d'appréciation.

La Cour eut l'occasion de préciser les conditions d'application de ces dispositions du deuxième alinéa de l'article 88, grâce à un recours intenté, par le gouvernement fédéral allemand, contre une décision par laquelle la Haute Autorité constatait le manquement de ce gouvernement à l'une de ses obligations (62).

La Haute Autorité, en effet, se fondant sur l'article 70 du traité et le paragraphe 10, alinéa 7 de la convention relative aux dispositions transitoires, avait indiqué au Gouvernement allemand, par lettre du 12 février 1958, les tarifs applicables aux transports ferroviaires de minerais et de combustibles minéraux qu'elle considérait comme « tarifs spéciaux illicites ». La Haute Autorité avait fixé les délais dans lesquels le Gouvernement allemand devait modifier ou supprimer ces tarifs illicites. Or, le premier de ces délais vint à expiration le 1^{er} juillet 1958 sans que le Gouvernement allemand soit intervenu.

Constatant, au cours du mois de juillet 1958, qu'il n'avait pas été donné suite à ses deux lettres, la Haute Autorité s'adressa au Gouvernement fédéral, le mettant en mesure de présenter ses observations. Ce dernier répondit que, selon lui, il n'y avait pas lieu d'exécuter les décisions que contenait les lettres de la Haute Autorité, car il avait formé un recours en annulation de ces décisions devant la Cour de Justice (n° 19-58). Il était donc nécessaire d'attendre que la Cour ait statué. C'est alors que la Haute Autorité prit sa décision du 1^{er} décembre 1958, constatant le manquement de l'Etat allemand à ses obligations, tout en fixant au 31 janvier 1959, l'expiration du délai lui permettant de remplir son obligation.

Telle qu'elle fut présentée, l'argumentation du requérant a soulevé essentiellement deux séries de questions. La Cour y répondit point par point, dans son arrêt du 8 mars 1960 (63).

1) Le requérant soutenait que la décision attaquée manquait de base légale. En effet, selon lui, les décisions contenues dans les lettres de la Haute Autorité du 12 février 1958, étaient illégales. Or, ajoutait-il « l'article 88 ouvre aux Etats membres une voie de recours spéciale, distincte de celle prévue à l'article 33, et leur permettant de bénéficier d'un recours de pleine juridiction s'étendant même à l'examen de la légalité des décisions de base » (64). Aussi invoquait-il contre la décision de la Haute Autorité les griefs qu'il avait déjà dirigés contre les décisions du 12 février 1958, par le recours 19-58.

La Cour a rejeté cette argumentation. « On ne peut soutenir, affirme-t-elle, que les Etats aient le droit d'attaquer en pleine juridiction, non

(61) Recueil, VI, 691-692.

(62) Recours 3-59, cf. Recueil, VI, 117 et s.

(63) Recueil, VI, 117 et s.

(64) Recueil, VI, 131-132.

seulement les décisions prises par la Haute Autorité conformément à l'article 88, mais aussi les décisions prises par celle-ci dans l'exercice des pouvoirs généraux que lui confère le traité » (65).

Il est, tout d'abord, nécessaire de remarquer « que si l'interprétation du requérant était adoptée, il s'ensuivrait que les Etats membres pourraient ignorer les décisions prises à leur égard par la Haute Autorité et attendre jusqu'à ce que la procédure de l'article 88 soit entamée contre eux pour engager alors à leur tour une procédure contre lesdites décisions chaque fois qu'il leur paraîtrait utile de le faire » (66).

De plus « l'article 33, qui ouvre aux Etats membres comme aux entreprises un recours en annulation et non un recours de pleine juridiction, s'oppose à l'interprétation alléguée par le requérant » (67). Aussi, la Cour considère que « si un Etat membre, sans avoir obtenu l'annulation d'une décision de la Haute Autorité, ou un sursis à exécution de cette décision — dans les conditions de l'article 39 — ne se conforme pas à celle-ci, il commet de ce fait aux termes de l'article 86, alinéa 1, un manquement à ses obligations, manquement que la Haute Autorité est obligée de constater conformément à l'article 88, alinéa 1 » (67). En l'espèce, la Haute Autorité s'est conformée à cette obligation. Sa décision « doit être interprétée en ce sens qu'elle se borne à constater le manquement formel sans remettre en cause les questions matérielles tranchées par les décisions de février 1958 » (67). C'est cette seule décision, ainsi comprise, qui est susceptible d'être attaquée devant la Cour par le recours de pleine juridiction de l'article 88, alinéa 2.

Une telle interprétation prive-t-elle de son sens le recours de pleine juridiction prévu à l'article 88, comme le soutient le Gouvernement allemand ? La Cour ne le pense pas : ce recours a pour objet de soumettre au contrôle de la Cour la constatation faite par la Haute Autorité d'un manquement d'un Etat membre, ainsi que les mesures conséquentes à cette constatation, et elles seules. En revanche, les décisions prises par la Haute Autorité dans l'exercice de ses pouvoirs et en dehors des cas d'application de l'article 88, ne peuvent, en principe, que faire l'objet du recours en annulation de l'article 33.

En conclusion « il ne faut pas confondre le recours... de l'article 33 (dirigé) contre une décision (de) la Haute Autorité... et le recours... de l'article 88, deuxième alinéa (dirigé) contre la constatation du manquement à l'égard de cette décision » (68). L'objet du recours de l'article 33 est « de faire déclarer l'illégalité d'une décision prise en dehors des cas d'application de l'article 88 » (69) ; l'objet du recours de pleine juridiction de l'article 88-2° peut seulement être : « a) d'obtenir l'annulation de la constatation du manquement, en démontrant que l'Etat membre

(65) Recueil, VI, 132.

(66) Recueil, VI, 133.

(67) Recueil, VI, 132.

(68) Recueil, VI, 133.

(69) Recueil, VI, 133.

s'est conformé aux obligations découlant de la décision dont la méconnaissance lui est reprochée, ce qui exclut la possibilité de contester en même temps la légalité de cette décision ; b) d'obtenir l'annulation ou la modification des mesures conséquentes à la constatation du manquement » (69) (70).

2) En deuxième lieu, le gouvernement fédéral alléguait que, même dans l'hypothèse où les décisions du 12 février 1958 auraient eu un caractère légal et auraient créé une obligation à sa charge, cette obligation n'aurait pas été violée jusqu'à présent (71). Le délai imparti pour la modification des tarifs aurait été suspendu par l'introduction du recours 19-58, recours en annulation des décisions litigieuses, intenté par le gouvernement fédéral devant la Cour. Le requérant estimait, en effet, que ce recours était fondé — entre autres moyens — sur l'article 88 du traité et devait à ce titre, bénéficier de l'effet suspensif prévu à l'alinéa 2 dudit article.

Mais la Cour n'a pas entendu examiner, dans le cadre du recours 3-59, si le recours 19-58 était effectivement fondé sur l'article 88 (72). Elle constata seulement que la thèse du requérant posait le problème de savoir si le recours de l'article 88, alinéa 2 avait un effet suspensif. Or, il n'en est rien. Elle déclara, à ce sujet : « on ne peut soutenir, que les auteurs du traité aient voulu accorder un effet suspensif aux recours visés à l'article 88, une telle dérogation au principe général de l'article 39 ne pouvant se présumer dans le silence de ce texte » (73). De plus, l'effet suspensif du recours serait en contradiction avec la portée même de l'article 88. « ... la décision prise par la Haute Autorité conformément à l'alinéa 1^{er} de cet article étant un acte déclaratoire, l'attribution d'un effet suspensif au recours (de l'alinéa 2^e) équivaudrait à une suspension non pas de l'exécution de ladite décision, mais des effets obligatoires, soit des dispositions en cause du traité, soit des décisions antérieures de la Haute Autorité, qu'il s'agit, en l'espèce, d'exécuter » (74). L'article 88, alinéa 3, stipule seulement, ajouta la Cour, que les mesures visées sous *a* et *b* ne peuvent être prises aussi longtemps que le recours est pendant (75).

(70) La Cour souligne que si l'article 36, qui admet l'exception d'illégalité à l'encontre des décisions et recommandations générales, ne permet pas de remettre en discussion la légalité d'une décision individuelle de la Haute Autorité, à plus forte raison ne saurait-on admettre, dans le silence du texte, que cela soit permis par l'article 88 (Recueil, VI, 134).

(71) Cf. Recueil, VI, 130, point 2°.

(72) Elle en décidera d'ailleurs autrement dans son arrêt du 10 mai 1960 (affaire 19-58). Cf. Recueil, VI, 486-487.

(73) Recueil, VI, 130.

(74) Recueil, VI, 131.

(75) Cette jurisprudence de la Cour est confirmée par l'Ordonnance 21-59 R, rendue le 20 mai 1959 et refusant le sursis à exécution d'une décision fondée sur l'article 88 du traité : « Attendu que l'article 88 du traité C.E.C.A., sur lequel se base la décision attaquée par le requérant au principal, n'attribue à la Haute Autorité

Par cet arrêt, la Cour a clairement distingué le caractère obligatoire des décisions de la Haute Autorité et les conditions de leur exécution forcée.

« Obligatoires en tous leurs éléments » (76), les décisions sont applicables dès leur publication ou leur notification, suivant qu'elles ont ou non un caractère individuel. Elles ne peuvent faire l'objet que d'un recours en annulation, dans les conditions de l'article 33. Sauf dans des hypothèses particulières, prévues par le traité, comme celle de l'article 66, 5^e paragraphe, alinéa 2, le recours n'a pas un caractère suspensif. Seule la Cour, ou son Président statuant en référé, peuvent en décider autrement. Ces règles s'appliquent aussi bien aux Etats qu'aux entreprises.

Au contraire, en ce qui concerne les « voies d'exécution », les règles sont différentes suivant que l'exécution est recherchée contre une entreprise ou contre un Etat. Dans le premier cas, des sanctions sont prévues par diverses dispositions du traité et l'exécution forcée peut être poursuivie « suivant les voies de droit en vigueur » dans l'Etat dont l'entreprise est le ressortissant. Dans le deuxième cas, en revanche, c'est la procédure spéciale de l'article 88 qui permet de mettre en œuvre l'exécution forcée des décisions de la Haute Autorité.

La Cour a fixé *les limites du recours* dont dispose l'Etat qui conteste, non point la légalité de telle décision de la Haute Autorité, mais la « décision motivée » constatant le manquement de cet Etat à ses obligations.

En premier lieu, la « décision motivée » de la Haute Autorité n'ayant qu'un caractère déclaratoire, le recours qui est intenté contre elle, en vertu de l'article 88, alinéa 2, ne saurait avoir un caractère suspensif.

En second lieu, si l'Etat intente le recours de pleine juridiction de l'article 88, alinéa 2, c'est pour tenter d'obtenir l'annulation de la « décision motivée » de la Haute Autorité constatant le manquement, et le cas échéant, l'annulation des mesures conséquentes. Il ne saurait contester à l'appui d'un tel recours, la légalité des décisions dont la violation lui est reprochée (77).

La Cour, par son interprétation stricte, limite le débat lors de la procédure visant à constater le manquement d'un Etat à ses obligations, à l'examen de ce seul manquement : elle assure ainsi plus d'efficacité à cette procédure de l'article 88.

que le pouvoir de constater qu'un Etat a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu de ce traité et de lui impartir un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation ; attendu que, selon le 3^e alinéa de cet article la Haute Autorité ne peut prendre des sanctions contre le gouvernement italien pour cause de non observation éventuelle de ses obligations que lorsque son recours aura été rejeté par le juge compétent ; attendu que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 39 du traité relatives au sursis ne sauraient être appliquées en l'espèce... » (Recueil, VI, 721).

(76) Article 14 du traité instituant la C.E.C.A.

(77) Cf. la position identique de la Cour dans l'hypothèse d'un recours de pleine juridiction fondé sur l'article 40 du Traité C.E.C.A., *supra*, p. 292.

§ 3. — *L'application des sanctions contre les Etats.*

Disposition capitale du traité, l'article 88 doit permettre d'assurer, le cas échéant par la contrainte, l'exécution par les Etats des obligations qui leur incombent. L'article 88, 3^e alinéa, prévoit, à cette fin, l'application de sanctions contre l'Etat récalcitrant.

Nous verrons successivement les conditions dans lesquelles de telles sanctions peuvent être prises à l'encontre d'un Etat ; le droit de recours dont dispose ce dernier ; les divers types de sanctions qui peuvent intervenir.

I. — *Les conditions dans lesquelles peuvent intervenir les sanctions dirigées contre un Etat.*

1. Les sanctions peuvent intervenir « si l'Etat n'a pas pourvu à l'exécution de son obligation dans le délai fixé par la Haute Autorité ». Toutefois, si l'Etat a intenté devant la Cour, contre la décision de la Haute Autorité constatant son manquement, le recours de l'article 88, alinéa 2, les sanctions ne peuvent intervenir qu'à l'issue du procès et si le recours est rejeté (78).

2. Les sanctions ne sont pas décidées par la seule Haute Autorité. Cette dernière peut seulement les arrêter « sur avis conforme (79) du Conseil statuant à la majorité des deux tiers ». L'importance de la décision prise en cette matière a conduit les auteurs du traité à prévoir cette procédure : les sanctions devront, avant d'entrer en application, avoir été proposées par la Haute Autorité au Conseil ; au sein de ce dernier, quatre Etats sur six, au moins, devront les avoir approuvées.

(78) Cf. *supra*, p. 161 « le recours de l'article 88, alinéa 2 ». Le recours n'est pas suspensif de l'application des décisions de la Haute Autorité. Mais les mesures visées à l'alinéa 3 de l'art. 88 ne peuvent être prises aussi longtemps que le recours est pendant.

(79) « Juridiquement un avis conforme a la même valeur qu'une décision, écrit M. P. REUTER (*la C.E.C.A., op. cit.*, n° 60) ; il correspond à l'aménagement d'une compétence conjointe. » Dans cette hypothèse, la majorité exigée est celle des 2 tiers. Un problème d'interprétation peut, à cet égard se poser. En effet, l'article 28 du traité prévoit l'adoption d'avis conforme par le Conseil, à la seule majorité simple. En revanche, l'un des Etats qui assurent au moins vingt pour cent de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté doit approuver le projet d'avis pour qu'il soit réputé acquis. De même, les décisions du Conseil, lorsqu'elles sont prises à la majorité qualifiée ne sont réputées acquises que si, outre la majorité absolue des membres du Conseil, elles recueillent la voix du représentant d'un des Etats membres qui assurent au moins vingt pour cent de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté. Doit-on, par analogie, exiger dans l'hypothèse de l'article 88, alinéa 3, que le représentant de l'un des Etats membres qui assurent au moins vingt pour cent de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté vote l'avis conforme pour que celui-ci soit réputé acquis ? La Cour aura peut-être à se prononcer si elle connaît d'un recours de pleine juridiction, dirigé, aux termes de l'article 88, alinéa 4, contre les sanctions prises contre un Etat.

II. — *Le recours de l'Etat contre les sanctions prises à son égard.*

L'adoption de ces mesures de sanction, dans les conditions de l'article 88-3^e alinéa, ouvre à l'Etat destinataire un nouveau recours de pleine juridiction devant la Cour. Le recours doit être intenté dans un délai de deux mois, à compter de la notification à l'Etat destinataire des décisions prises par la Haute Autorité. Dans l'examen du recours, la Cour de Justice dispose d'un entier pouvoir d'appréciation. Elle peut annuler les sanctions prises par la Haute Autorité. Sans doute ne peut-elle se substituer à celle-ci pour prononcer — en son lieu et place — de nouvelles sanctions. Son arrêt peut toutefois indiquer dans quelles conditions de nouvelles sanctions pourraient intervenir. La Haute Autorité, et le Conseil, faute de suivre ces indications, risqueraient de voir à nouveau annuler les sanctions prises le cas échéant contre l'Etat récalcitrant.

III. — *Les divers types de sanctions.*

Les sanctions qui peuvent ainsi être décidées sont de deux ordres :

1. — La Haute Autorité peut « suspendre le versement des sommes dont elle serait redevable pour le compte de l'Etat en question en vertu du... traité ». Cette sanction a un caractère contraignant assez limité. Il est certain que l'incidence de son application sur la situation financière des Etats serait faible, tant le budget des Etats est plus important que celui de la Communauté.

2. — La Haute Autorité peut « prendre ou autoriser les autres Etats membres à prendre des mesures dérogatoires aux dispositions de l'article 4 en vue de corriger les effets du manquement constaté ». En principe, il s'agit seulement ici de corriger les effets du délit. Comme le fait remarquer M. P. Reuter (80) « les règles du Marché commun ne sont pas abrogées ni même totalement suspendues, (dans ce cas) ».

Toutefois, la Haute Autorité peut autoriser l'institution de nouveaux droits de douane entre l'Etat récalcitrant et les autres Etats membres de la C.E.C.A., l'application de mesures de discrimination et de contingents, etc. Ce sont, en effet, toutes ces pratiques que prohibe l'article 4 du traité, auquel il peut être dérogé.

Cette deuxième sanction a une portée beaucoup plus grande que la précédente. Sans doute, n'est-elle pas nouvelle en droit international. « Quant à la possibilité de prendre des mesures dérogatoires aux principes établis par le traité, écrit M. L. Kopelmanas (81), s'agit-il en l'espèce d'autre chose que d'une sanction classique du droit international qui consiste à ne plus accorder à un Etat... le bénéfice d'un traité ou

(80) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 103.

(81) L. KOPELMANAS, l'exercice de leurs pouvoirs par les institutions de la C.E.C.A., *Revue de Droit social*, 1954, p. 528.

d'une règle de droit international commun qui aurait été violé par l'Etat en question ? »

Mais les engagements contractés par les Etats, dans le traité de la C.E.C.A., sont de nature économique. A un certain degré d'intégration économique et sociale, serait-il sans danger pour un Etat de voir brusquement se dresser de nouveau les barrières douanières ? On peut estimer qu'un Etat « décidé à ne pas observer certaines dispositions du traité instituant la C.E.C.A. ou le traité dans son ensemble, ne se laissera probablement pas arrêter par la crainte d'une rétorsion qui consisterait à ne pas observer à son égard des principes dont il ne voudrait pas lui-même assurer l'application » (82). Mais c'est là, nous semble-t-il, une conception théorique qui ne tient pas un compte assez grand des conséquences du phénomène d'intégration sur les économies nationales.

Dans l'hypothèse où l'application de ces sanctions s'avérerait inopérante, enfin, « la Haute Autorité en réfère au Conseil », suivant les termes de l'article 88, alinéa 5. Dans cette phase ultime de la procédure de l'article 88, les Etats membres du Conseil apporteraient une solution politique à la situation créée par l'Etat récalcitrant.

« En effet, comme le souligne le rapport de la délégation française (83), il est évident en ce cas, que le litige n'est plus susceptible d'être résolu par le moyen des procédures de la Communauté ». Les représentants des Etats membres au Conseil pourront alors suspendre dans leur ensemble, les dispositions du traité à l'égard de l'Etat récalcitrant. Toutefois, le traité continuera, en principe, à s'appliquer, et à produire ses effets entre les autres Etats membres (84).

En conclusion, il n'est pas nécessaire de revenir sur l'importance de la procédure de l'article 88 — et sur son originalité —. Qu'il soit permis, cependant, de souligner à nouveau le rôle primordial de la Cour. Elle contrôle l'engagement de la procédure visant à constater le manquement des Etats à leurs obligations et peut contraindre la Haute Autorité à agir dans ce sens. Elle contrôle la « décision motivée » de la Haute Autorité qui, le cas échéant, constate ledit manquement : Elle dispose dans ce cas de la plénitude des pouvoirs du juge de pleine juridiction. Elle contrôle, enfin, l'application des sanctions elles-mêmes. Dans ce cas également, elle dispose de tous pouvoirs de contrôle. C'est donc elle qui apprécie si tel ou tel type de sanctions convient dans telle ou telle hypothèse. Haute Autorité et Conseil ne peuvent que tirer ses conséquences de l'arrêt de la Cour. Ainsi, par la triple compétence qu'exerce la Haute Juridiction, c'est l'ensemble de la procédure capitale de l'article 88 qui est soumis à son contrôle.

(82) L. KOPELMANAS, *op. cit.*, p. 528.

(83) Rapport de la délégation française, *op. cit.*, p. 63.

(84) « Un traité plurilatéral dénoncé par un des participants ne perd sa validité que si la violation a été commise par tous les contractants », écrit M. P. GUGGENHEIM. *Traité, op. cit.*, tome 1, p. 117.

SECTION II

L'ENGAGEMENT DES SANCTIONS
CONTRE LES ETATS MEMBRES
DE LA C.E.E. ET DE LA C.E.E.A.

Les traités de Rome, tout comme le traité de la C.E.C.A., ont institué une procédure permettant la constatation du manquement d'un Etat aux obligations qui découlent pour lui du traité, et le redressement de cette situation. Différente de la procédure de l'article 88 du traité C.E.C.A., la procédure des articles 169 et 171 du traité instituant la C.E.E. et des articles 141 et 143 du traité instituant la C.E.E.A., réserve un rôle encore plus important à la Cour de Justice.

En effet, dans la C.E.C.A., la Haute Autorité dispose seule du pouvoir de constater le manquement d'un Etat, sauf recours à la Cour de Justice. Dans les Communautés de Rome, c'est, au contraire, la Cour de Justice qui, seule, a la responsabilité de la décision de constatation ; elle la prononce elle-même, à la requête de la Commission, ou d'un Etat membre.

L'étude de cette procédure (85) est d'autant plus intéressante que la Cour a déjà eu l'occasion d'en préciser les conditions d'application. En effet, c'est par quatre fois déjà que la Commission de la C.E.E. a saisi la Cour de Justice, en vue de faire constater le manquement d'un Etat membre aux obligations qui découlent pour lui du traité.

1) Le 20 mars 1961, la Commission de la C.E.E. a intenté un premier recours contre le Gouvernement Italien (86), estimant que ce dernier avait manqué à ses obligations, en suspendant provisoirement les importations de certaines viandes porcines.

2) Le 12 avril 1961, la Commission intenta un second recours contre le Gouvernement Italien (87) estimant que ce dernier avait manqué à ses obligations en appliquant les pourcentages de réduction de certains

(85) En dehors de cette procédure de droit commun permettant de faire respecter par les Etats les obligations qui découlent pour eux du traité, les traités ont institué diverses sanctions dans diverses procédures. Ainsi, notamment, les articles 89 et 107 du traité de la C.E.E., permettent-ils à la commission, dans de strictes conditions, il est vrai, et sous le contrôle de la Cour, d'autoriser les autres Etats à prendre des mesures de rétorsion contre l'Etat responsable de la violation des principes qu'établissent ces articles.

(86) Affaire n° 7-61. Arrêt du 19 décembre 1961. Recueil, VII, 33 et s.

(87) Affaire n° 10-61. Arrêt du 27 février 1962. Recueil, VIII, 1 et s.

droits de douanes, progressivement applicables après l'entrée en vigueur du Traité, à des bases éronnées et en maintenant ainsi un droit trop élevé pour les tubes, valves et lampes radio-électriques pour récepteurs radiophoniques.

3) Le 21 février 1962 la Commission intenta deux recours visant à faire constater le manquement du Gouvernement luxembourgeois et du Gouvernement belge à certaines de leurs obligations (88). Ces derniers avaient, en effet, après l'entrée en vigueur du traité, augmenté, puis étendu une taxe sur le pain d'épice, perçue lors de la délivrance des licences d'importations.

4) Le 15 octobre 1963, enfin, la Commission intenta deux recours visant à faire constater un nouveau manquement des Gouvernements luxembourgeois et belge à certaines de leurs obligations. Il était cette fois fait grief aux deux Gouvernements d'avoir introduit une nouvelle taxe spéciale, à prélever lors de la délivrance de licences d'importation de certains produits laitiers en provenance d'autres Etats membres, alors qu'au moment de l'entrée en vigueur du traité, aucune taxe spéciale de ce genre n'était perçue et que l'importation de ces marchandises avait été libéralisée.

Les articles 169 à 172 du traité instituant la C.E.E. (90) ne se bornent pas, toutefois, à permettre à la Commission de saisir la Cour de Justice, lorsqu'elle estime qu'un Etat a manqué à ses obligations. Il n'est possible d'engager des sanctions contre un Etat membre qu'à l'issue d'une procédure qui comporte trois phases distinctes : l'avis motivé de la Commission, l'arrêt de la Cour, l'exécution de l'arrêt de la Cour.

§ 1. — *L'avis motivé de la Commission.*

L'initiative de la procédure visant à faire constater, par la Cour, le manquement d'un Etat à une de ses obligations, appartient normalement à la Commission (91). Celle-ci, si elle estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la C.E.E., doit le mettre en mesure de présenter ses observations. Elle peut ensuite émettre un « avis motivé » à ce sujet.

La nature juridique de cet avis motivé de la Commission est

(88) Affaires jointes, n° 2 et 3-62. Arrêt du 14 décembre 1962. Recueil, VIII, 813 et s.

(89) Affaires jointes, n° 90 et 91-63. Arrêt du 13 novembre 1964. Recueil, X, 1238.

(90) De même que les articles 141 à 143 du Traité instituant la C.E.E.A.

(91) Rappelons que, en vertu de l'article 170, les autres Etats membres peuvent saisir la Commission à cette fin. Celle-ci, après avoir mis les Etats en litige en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales, peut alors émettre un avis motivé, ouvrant une procédure parallèle à celle de l'article 169 étudiée ci-dessus. Si la Commission n'a pas émis un tel avis, dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait plus obstacle à la saisine directe de la Cour par les Etats membres.

complexe. Sans doute, aux termes de l'article 189 du traité instituant la C.E.E. (92), faut-il observer que « les avis ne lient pas ». On ne saurait donc lui reconnaître un caractère obligatoire. Toutefois, aux termes de l'article 169, la Commission doit, par cet avis motivé, fixer un délai dans lequel l'Etat en cause doit se conformer à ses prescriptions. S'il ne s'y conforme pas dans ce délai, la Commission dispose alors du droit de saisir à ce sujet la Cour de Justice.

Ainsi, à la différence de la « décision motivée » de la Haute Autorité, telle qu'elle est prévue par l'article 88 du traité C.E.C.A. (93), l'avis motivé de la Commission n'a pas, par lui-même, un caractère obligatoire (94). Il est seulement un préalable à la saisine de la Cour. Aussi bien, les exigences de forme de la Cour sont-elles ici nettement réduites par rapport à ce qu'elles sont dans l'hypothèse de l'article 88 du traité C.E.C.A.

Dans son arrêt du 19 décembre 1961, la Cour de Justice a examiné la recevabilité du premier recours intenté par la Commission de la C.E.E. contre le Gouvernement italien. Ce dernier, entre autres moyens, contestait que la Commission ait effectivement pris « l'avis motivé », prévu par l'article 169, par sa lettre du 21 décembre 1960. La Cour estima « que l'avis visé à l'article 169 du traité doit être considéré comme motivé à suffisance de droit lorsqu'il contient, comme en l'espèce, un exposé cohérent des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'Etat intéressé a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité ; que la lettre précitée du 21 décembre 1960, *bien que non rédigée en due forme*, répond à cette exigence » (95).

Les différences observées dans la jurisprudence de la Cour, entre les exigences de forme dans l'hypothèse de l'article 88 du traité C.E.C.A. et celle des traités de Rome s'expliquent aisément : l'avis motivé, prévu par ces derniers, est loin d'avoir la même portée que la « décision motivée » de la Haute Autorité. Au contraire, l'arrêt de la Cour a une importance plus grande encore dans la procédure prévue par les traités de Rome que dans celle du traité de la C.E.C.A.

§ 2. — *Le recours devant la Cour de Justice.*

Après avoir examiné les conditions de saisine de la Cour de Justice, nous verrons quelle est la nature juridique de ce recours et quel est son objet.

(92) Et de l'article 161 du traité instituant la C.E.E.A.

(93) Cf. *supra*, p. 151.

(94) Toutefois l'avis pouvait comporter des aménagements de l'obligation qui pèse sur l'Etat, permettant à ce dernier de s'y conformer plus aisément. S'il n'applique l'avis dans le délai prescrit, il en perd le bénéfice.

(95) Recueil, VII, 654.

I. — La saisine de la Cour de Justice.

En raison même de la différence de portée entre la « décision motivée » de la Haute Autorité et l'avis motivé de la Commission, dans le cas des traités de Rome, la situation est renversée. Dans le premier cas, c'est l'Etat récalcitrant qui intente le recours devant la Cour de Justice, sous peine de devoir se plier aux injonctions de la Haute Autorité ou de se voir appliquer les sanctions prévues. Aux termes de l'article 169 du traité instituant la C.E.E. (96), c'est, au contraire, la Commission qui saisit la Cour de Justice (97), si l'Etat en cause ne s'est pas conformé à son avis motivé (98).

Le droit pour la Commission de saisir la Cour de Justice a cependant été contesté par le Gouvernement luxembourgeois et le Gouvernement belge, dans les affaires 2 et 3-63. Ces derniers soulevèrent, en effet, une exception d'irrecevabilité tenant aux faits de l'espèce. Lorsque la Commission eut constaté, par avis motivé, que l'augmentation et l'extension de la taxe sur le pain d'épice constituait une infraction du traité, les Gouvernements intéressés reconnurent « le caractère critiquable d'une mesure unilatérale » (99) et proposèrent de la Commission de faire jouer la clause de sauvegarde de l'article 226 du traité. Sans refuser d'examiner cette demande par une procédure d'urgence, la Commission avait exigé, avant de statuer sur les mesures de sauvegarde, la suspension de la taxe litigieuse. C'est le refus des gouvernements d'accéder à cette proposition qui conduisit finalement la Commission à saisir la Cour de Justice, sur la base de l'article 169 du traité. Pour leur défense, les gouvernements belge et luxembourgeois ont alors soutenu devant la Cour que la Commission avait « empêché la régularisation de la situation litigieuse en exigeant abusivement la suspension des mesures critiquées avant de statuer sur les demandes de dérogation » (100). « Par abus de pouvoir et excès de juridisme » (100), la Commission aurait perdu qualité pour poursuivre les défendeurs en violation du traité.

Par son arrêt du 14 décembre 1962, la Cour s'élève vigoureusement contre cette conception. Elle estime « qu'une demande de dérogation aux règles générales du traité — introduite au surplus très tardivement en l'espèce — ne peut avoir pour effet de rendre licites des mesures unilatérales prises en contradiction aux dites règles et ne peut, en conséquence, légitimer rétroactivement l'infraction initiale. S'il était possible de tenir en échec l'application de l'article 169 par une demande de régu-

(96) Article 141 du traité instituant la C.E.E.A.

(97) Un autre Etat peut aussi saisir la Cour, en vertu de l'article 170, C.E.E. (142, C.E.E.A.). Cf. *supra*, p. 145-146.

(98) Dans ce cas, rappelons avec M. l'Avocat général LAGRANGE que l'Etat « perd le bénéfice éventuel résultant des exigences plus ou moins atténuées que pouvait comporter l'avis ». (Conclusions sous 7-61, Recueil, VII, 67.)

(99) Recueil, VIII, 821.

(100) Recueil, VIII, 824-825.

larisation, cet article perdrait toute efficacité » (101). « La Commission, ajoute la Cour, (est) tenue, en vertu de l'article 155, de veiller à l'application des dispositions du traité... (Elle) ne peut être privée de *l'exercice du pouvoir essentiel*, qu'elle tient de l'article 169, d'en faire assurer le respect » (102).

Les Gouvernements luxembourgeois et belge soulevèrent, de nouveau, l'irrecevabilité des recours intentés contre eux par la Commission dans les affaires 90 et 91-63. Ils soutinrent, cette fois, que « le droit international reconnaissant... à la partie lésée par l'inexécution des obligations incombant à une autre partie, le droit de se dispenser de l'exécution des siennes, la Commission aurait donc perdu qualité pour exciper de la violation du traité » (103). Par son arrêt du 13 novembre 1964, la Cour rejette tout aussi vigoureusement cette conception. Avant même d'examiner le fond de la question soulevée, elle déclare que « ce lien entre les obligations des sujets ne saurait être reconnu dans le cadre du droit communautaire ; qu'en effet le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle ; que, partant, en dehors des cas expressément prévue, *l'économie du traité comporte interdiction pour les Etats membres de se faire justice eux-mêmes* » (103). Grâce à la stricte interprétation de la Cour, l'exceptionnelle portée de l'article 169 est ainsi préservée.

II — La nature juridique du recours

L'article 88, 2^e alinéa du traité instituant la C.E.C.A. fait, du recours contre la « décision motivée » de la Haute Autorité, un recours de pleine juridiction. Au contraire, les articles 169 et 170 du traité de la C.E.E., de même que les articles 141 et 142 du traité de la C.E.E.A., ne qualifient pas le recours qu'ils instituent (104).

C'est qu'en effet, dans cette hypothèse, il n'y a pas, à proprement

(101) Recueil, VIII, 825.

(102) Notons cependant que, avec l'habituelle précaution du juge, la Cour se refuse à trancher en principe la question des conséquences de l'abus de droit sur le droit de recours de la Commission. Elle déclare : « sans avoir à examiner si un éventuel abus de droit de la Commission peut priver celle-ci de la totalité des moyens qu'elle tient de l'article 169, il suffit de constater qu'en l'espèce la démonstration d'un tel abus n'a été ni faite, ni offerte en preuve ». (Recueil, VIII, 825.)

(103) Recueil, X, 1231-1232.

(104) L'article 172 C.E.E. prévoit, en revanche, que les règlements établis par le Conseil en vertu des dispositions du traité peuvent attribuer à la Cour de Justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements. Dans cette hypothèse, la Cour de Justice doit, se prononcer aussi bien sur la situation juridique considérée — violation par une entreprise ou un Etat d'une règle posée par le règlement — que sur l'application de la sanction prévue, dans ce cas, par ce dernier.

parler, de décision administrative préalable. Ainsi « ce n'est pas un contentieux de la légalité d'une décision et c'est pourquoi, il n'était pas nécessaire, comme dans l'article 88 du traité C.E.C.A. de donner à la Cour un pouvoir de pleine juridiction » (105).

La compétence de la Cour ne peut, en effet, être confondue ici avec celle qu'elle exerce dans l'hypothèse d'un recours en annulation. Elle est clairement définie par les articles 171 et 143 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.C.A. C'est celle de reconnaître qu'un Etat membre a manqué à une obligation qui lui incombent en vertu du traité, et non pas de se prononcer sur la régularité de l'avis motivé.

Il reste qu'à cet égard, la Cour est investie de tous pouvoirs. C'est cette analogie avec le recours de pleine juridiction du droit administratif, le « plein contentieux », qui amène certains auteurs à ranger le recours de l'article 169 dans cette dernière catégorie (106).

Il faut, en tout cas, bien délimiter la portée de la décision du juge : les arrêts de la Cour ont, dans ce cas, un effet purement déclaratoire, constatant ou non le manquement de l'Etat en cause à une obligation (107).

III — *L'objet du recours*

Des contestations se sont toutefois élevées, quant à l'objet de ce recours. Ainsi, dans l'affaire 7-61, le Gouvernement italien s'est finalement conformé au point de vue de la Commission et a institué, à compter du 1^{er} juillet 1961, un régime qui correspondait sensiblement aux exigences manifestées par la Commission dans son avis motivé (108). Sans doute, la Cour était-elle alors saisie du recours intenté par la Commission depuis le 20 mars 1961. Mais l'arrêt de la Cour n'était pas encore intervenu.

Dans ces conditions, *le Gouvernement italien a estimé que le recours était devenu sans objet*. A ses yeux, en effet, la pièce maîtresse de la procédure instituée par le traité était l'avis motivé de la Commission. En conséquence, dans le recours qu'elle présentait à la Cour, la Commission ne pouvait présenter de conclusions que celles qui avaient pour objet : qu'il plaise à la Cour de constater que le Gouvernement italien n'a pas suivi l'avis émis aux termes de l'article 169 et, ce faisant, a méconnu les obligations du traité. Ainsi, suivant la thèse du Gouvernement italien, « la Cour de Justice n'aurait d'autre devoir que de dire

(105) Conclusions LAGRANGE sous 7-61. Recueil, VII, 670.

(106) Cf. L. CARTOU, *le Marché commun et le droit public*, op. cit., p. 57.

(107) Cf. arrêt du 16 décembre 1960 (affaire 6-60) : « les articles 171 du traité C.E.E. et 143 du traité C.E.E.A.... n'attribuent qu'un effet déclaratoire aux décisions de la Cour en cas de manquement aux traités, tout en obligeant les Etats à prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt ». (Recueil, VI, 1145-1146).

(108) Il a, notamment, institué, à compter du 1^{er} juillet 1961, un régime de prix minima pour certains des produits en cause, en rétablissant d'autre part, la liberté complète d'importation pour les autres.

si le Gouvernement italien s'est conformé ou non à l'avis de la Commission » (109). Or, en l'espèce, la Commission a reconnu que, finalement, le Gouvernement italien avait respecté ses obligations (110).

La thèse de la Commission était tout à fait opposée. Selon elle, l'avis motivé, prévu à l'article 169-1°, n'était qu'une des phases de la procédure administrative préalable à la saisine de la Cour. L'objet du recours, en revanche, était d'obtenir la constatation par la Cour du manquement d'un Etat membre à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, suivant les propres termes de l'article 171.

Aussi, la Commission a-t-elle estimé conserver le plus haut intérêt à voir trancher en droit par la Cour la question de savoir si le manquement avait bien été commis, même si le litige n'avait plus une grande portée pratique. Il appartenait, selon elle, à la Cour de décider « *ex tunc* » si le manquement avait été commis sans faire état de ce qui s'était passé depuis. « La thèse contraire, ajoutait la Commission, permettrait à un Etat mal intentionné de ne mettre fin à son comportement illégal qu'à la veille du jugement, provoquant ainsi un non-lieu, et sauf à reprendre ses errements dès le lendemain, sans qu'aucun arrêt ait pu reconnaître le manquement » (111).

C'est cette deuxième thèse qu'adopta clairement la Cour dans son arrêt du 19 décembre 1961. « Il est vrai, affirma-t-elle, que l'article 169, alinéa 2, n'attribue à la Commission le droit de saisir la Cour que si l'Etat en cause ne se conforme pas à l'avis de la Commission dans le délai fixé par celle-ci, délai qui permet à l'Etat intéressé de régulariser sa position conformément aux prescriptions du traité » (111). Mais « si, par ailleurs, l'Etat membre ne se conforme pas à cet avis, dans le délai qu'il prévoit, la Commission ne saurait être privée du droit d'obtenir de la Cour qu'elle se prononce sur le manquement aux obligations découlant du traité » (112).

C'est qu'en effet « il résulte des termes de l'article 171 du traité que le recours a pour objet de faire reconnaître par la Cour qu'un Etat membre a manqué à une de ses obligations qui lui incombent en vertu du traité » (112). « Il appartient (donc) à la Cour de dire si le manquement a été commis, sans avoir à examiner si, postérieurement à l'introduction du recours, l'Etat en cause a pris les mesures (113) nécessaires pour mettre fin à l'infraction » (114).

(109) Conclusions LAGRANGE sous 7-61. Recueil, VII, p. 669.

(110) Il ne l'a pas fait dans le délai imparti par l'avis motivé. Mais, selon lui, la seule question est alors de savoir si ce retard de quelques mois constitue, en lui-même, un nouveau manquement devant alors faire l'objet d'une nouvelle procédure. Le manquement dont la constatation fait l'objet de la procédure 7-61 disparaîtrait du fait même que l'avis a été, en fin de compte, respecté.

(111) Cf. conclusions LAGRANGE sous 7-61. Recueil, VII, 669.

(112) Recueil, VII, 653.

(113) Recueil, VII, 653.

(114) La Cour ajoute « qu'en l'espèce, et bien qu'elle reconnaisse que le gouvernement italien a finalement respecté ses obligations mais après l'expiration du délai... »

§ 3. — *L'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice.*

L'arrêt de la Cour, dans l'hypothèse des articles 171 et 143 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A., a un effet purement déclaratoire (115) : il constate ou non le manquement. S'il le constate, « l'Etat en cause est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice » (116). Sans doute ces mesures se dégageront-elles, le plus souvent, avec clarté l'arrêt de la Cour, étant donné la méthode de la Cour. Ainsi l'arrêt de la Cour du 19 décembre 1961 (affaire n° 7-61) disposa que le Gouvernement italien avait manqué à l'obligation qui pesait sur lui, aux termes de l'article 31, alinéa 1^{er}, du traité instituant la C.E.E. en suspendant provisoirement les importations des produits en cause. Le Gouvernement italien, s'il ne l'avait déjà fait, ne pouvait appliquer l'arrêt de la Cour qu'en mettant un terme aux mesures de suspension. Mais en principe l'arrêt ne peut lui-même directement fixer le caractère de ces mesures.

Un nouveau litige pourrait donc survenir à ce sujet. Si, par exemple, la Commission de la C.E.E. juge que les mesures prises par l'Etat en cause sont inadéquates, force est de penser que, dans le silence du traité, seule une nouvelle procédure, engagée par la Commission en vertu de l'article 169, pourra résoudre la difficulté. M. Lagrange écrit, à ce propos : « l'Etat en cause devrait... être considéré en pareil cas comme ayant manqué à l'obligation résultant de l'article 171 lui-même (117). Il ajoute : « espérons qu'il ne sera jamais nécessaire d'en arriver là » (117).

En effet, aucune autre voie communautaire ne permet la solution d'un tel litige. Si l'Etat en cause persiste à ne pas appliquer l'arrêt de la Cour, il n'y a pas dans la C.E.E., ni dans la C.E.E.A., ni d'ailleurs dans la C.E.C.A. « de voies d'exécution fédérales, pas de force armée qui puisse (le) contraindre » (118). On est ici ramené à la même hypothèse que dans la C.E.C.A. Seul, à ce stade, un règlement politique pourrait intervenir (119).

la Commission conserve un intérêt à voir trancher en droit la question de savoir si le manquement a été commis». Recueil, VII, 653-654.

(115) Cf. *supra*, p. 173.

(116) Articles 171 (C.E.E.), 143 (C.E.E.A.).

(117) Conclusions sous 7-61. Recueil, VII, 671.

(118) L. CARTOU, *le Marché commun et le droit public*, op. cit., p. 85.

(119) Notons toutefois que si aucune voie communautaire ne permet la solution de ce litige, il pourrait éventuellement trouver sa solution — paradoxale — en droit interne. Dans son arrêt du 5 février 1963, en effet, la Cour n'a pas admise l'argumentation des gouvernements néerlandais et belge selon lesquels, dans l'hypothèse d'une prétendue violation du Traité par les Etats, l'utilisation de la procédure de l'article 177 réaliserait un détournement des procédures prévues aux articles 169 et 170 (cf. *supra*, p. 95). Dès lors, la Cour ayant rendu son arrêt en interprétation, les juridictions internes qui sont liées par la décision préjudicielle devraient normalement en faire application et annuler ou écarter les mesures internes qui, bien que régulièrement arrêtées au regard du droit interne, seraient contraires au traité.

Toutefois, dans le cas où un Etat persisterait dans la violation des obligations qui découlent pour lui des traités instituant la C.E.E. et la C.E.E.A., des mesures de suspension des dispositions des traités interviendraient. Elles seraient plus efficaces encore que dans la C.E.C.A., puisque le marché commun est ici général. « La Communauté ne manque pas de moyens efficaces (pour contraindre les Etats), écrit M. Cartou (120), mais ils seront sans doute d'une autre nature (que les moyens militaires), surtout si la Communauté parvient à un haut degré de solidarité et d'intégration économique. On sait combien de nos jours les mesures économiques peuvent être discrètement efficaces contre les Etats politiquement récalcitrants mais économiquement dépendants ».

Il serait, cependant, inexact de penser que l'engagement de la procédure des articles 169 à 173 par la Commission de la C.E.E. traduise, dans chaque cas d'espèce, un conflit aigu entre l'institution communautaire et l'Etat récalcitrant. A ce jour, les quatre recours intentés par la Commission sur la base de l'article 169, portaient, nous l'avons vu, sur des questions dont l'importance n'était pas décisive. En revanche, lorsqu'un Etat membre et la Commission sont en désaccord sur l'interprétation de l'une des dispositions du traité, la saisine de la Cour permet d'obtenir de la Haute Juridiction qu'elle tranche entre les thèses en présence. C'est ainsi que, par les quatre arrêts qu'elle a rendu sur le recours de la Commission, la Cour de Justice a interprété de très importantes dispositions du traité instituant la C.E.E. Ainsi, par exemple (121), a-t-elle examiné la signification de l'article 9, aux termes duquel la

(120) L. CARTOU, *op. cit.*, p. 85.

(121) La Cour a également eu l'occasion d'interpréter l'article 36 du traité C.E.E. aux termes duquel l'élimination des restrictions quantitatives entre les Etats membres ne fait pas obstacle « aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou du transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, etc. ». Le Gouvernement italien prétendit, en effet, dans l'affaire 7-61, que la Commission aurait dû rechercher spontanément si l'article 36 n'était pas applicable en l'espèce et si ce n'était pas pour des raisons d'ordre public qu'il avait suspendu l'importation de certaines viandes porcines en Italie. La Cour rejette cet argument, estimant que « aucune mention (n'en) ayant été faite au cours des pourparlers qui ont précédé la phase judiciaire... rien ne pouvait laisser supposer *a priori* à la Commission, que les restrictions temporaires... pouvaient être justifiées sur la base de l'article 36 » (arrêt du 19 décembre 1961. Recueil, VII, 657). Elle ajoute que « l'article 36, à l'encontre de l'article 226 (qui permet de faire jouer les clauses de sauvegarde), vise des hypothèses de nature non économique » (*ibidem*).

De même, par son arrêt du 27 février 1962 (10-61) la Cour eut l'occasion d'interpréter l'article 234, faisant valoir notamment que si, aux termes de cette disposition, « les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du... traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du... traité (instituant la C.E.E.) », en revanche « le traité C.E.E. prime, dans les matières qu'il règle, les conventions conclues avant son entrée en vigueur entre les Etats membres, y compris les conventions intervenues dans le cadre du G.A.T.T. ». Recueil, VIII, 22.

Ce sont enfin les articles 12 et 39 à 46 du Traité C.E.E. qui furent interprétés par la Cour dans son arrêt du 13 novembre 1964. (Recueil, X, 1220). La Cour considéra en particulier que l'article 12 du Traité constituait une règle essentielle de

Communauté est fondée sur une union douanière reposant sur l'interdiction des droits de douane et de « toutes taxes d'effet équivalent », voyant dans ces dernières « (non pas) comme une exception à la règle générale d'interdiction des droits de douane (mais), au contraire, comme son complément nécessaire, permettant de rendre efficace cette interdiction... Cette expression, sans cesse accolée à celle de « droit de douane », marque le dessein de prohiber, non seulement les mesures ostensiblement revêtues de la forme douanière classique, mais encore toutes celles qui, présentées sous d'autres appellations, ou introduites par le biais d'autres procédés, aboutiraient aux mêmes résultats discriminatoires ou protecteurs que les droits de douane » (122). Lorsqu'on sait que le traité instituant la C.E.E. ne parle jamais de « droits de douanes », mais toujours de « droits de douanes ou taxes d'effet équivalent », on apprécie l'importance de cette interprétation jurisprudentielle.

La Cour de Justice des Communautés Européennes dispose d'une compétence de principe pour connaître des litiges qui, mettant en cause l'interprétation ou l'application des traités instituant les Communautés peuvent survenir entre les Etats membres. L'étude des hypothèses assez rares dans lesquelles un conflit, mettant en cause l'interprétation ou l'application de ces traités, peut être élevé devant une autre juridiction de l'ordre international ne fait que confirmer la très grande portée du principe.

La Cour peut ainsi être saisie de litiges n'opposant que des Etats membres et sa compétence est alors voisine de celle de la juridiction internationale proprement dite. Ce ne sont là, toutefois que des voies de règlement des conflits subsidiaires, comme dans la C.E.C.A., ou spéciales, comme dans les Communautés de Rome. Les différends qui, naissent au sujet de l'application des traités doivent normalement être tranchés suivant d'autres voies juridictionnelles qui, plus perfectionnées, se rattachent à l'exercice de fonctions de caractères constitutionnel ou administratif.

Confirmant l'importance des engagements qu'ils ont souscrits en ratifiant les traités instituant les Communautés, les Etats membres ont, par ailleurs, accepté que soient organisées des procédures contraignant les Etats membres récalcitrants à respecter les traités et leurs règlements d'exécution.

C'est ainsi que l'article 88 du traité instituant la C.E.C.A. permet à la Haute Autorité de prendre à l'égard des Etats membres de véritables sanctions, dans le cas d'inobservation du traité. Mais, à toutes les étapes

la communauté et que toute éventuelle exception d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être clairement prévue. C'est ainsi que les articles 39 à 46 ne contiennent aucun élément dérogoratoire à l'article 12.

(122) Arrêt du 14 décembre 1962. (2 et 3-63.) Recueil, VIII, 827.

de la procédure ainsi prévue, s'exerce le contrôle de la Cour de Justice : le juge dispose, à cet égard, de la plénitude de ses pouvoirs d'appréciation et de contrôle. Cependant, le texte même de l'article 88 reste assez confus. A l'occasion des premiers recours qui, fondés sur cette disposition, furent intentés devant elle, la Cour met à profit ses larges facultés d'interprétation pour préciser de nombreux points discutés. Elle affirme qu'un Etat membre ne peut remettre en cause les obligations dont la violation lui est reprochée, lorsqu'est engagée contre lui la procédure de l'article 88. Elle considère qu'il est permis à une simple entreprise de solliciter de la Haute Autorité l'engagement de la procédure de l'article 88 à l'encontre d'un Etat. Si la Haute Autorité refuse de se rendre à l'invitation qui lui est ainsi faite, le demandeur peut alors l'attaquer devant la Cour. Dans ce dernier cas, et si la Cour annule le refus de la Haute Autorité, celle-ci est pratiquement contrainte de constater le manquement et, le cas échéant, d'engager les sanctions. Ainsi, tout en estimant devoir s'en tenir à une interprétation stricte, la Cour a tiré toutes ses conséquences logiques de la procédure instituée par l'article 88 du traité de la C.E.C.A. Autant qu'il était possible, elle en a assuré une parfaite efficacité. Dans le même temps, la Cour s'est elle-même confirmée dans son rôle capital. C'est la Haute Juridiction qui, en dernier ressort, décide qu'un Etat membre a ou n'a pas manqué à ses obligations ; c'est elle qui détermine la nature, le caractère et l'importance des sanctions qu'il est nécessaire d'engager contre l'Etat récalcitrant.

Les Traités de Rome instituent eux aussi, une procédure permettant de constater, puis de sanctionner le manquement d'un Etat à ses obligations. Le rôle qu'ils réservent à la Cour est plus grand encore, cependant. En effet, les Commissions n'ont pas, dans les nouvelles Communautés, une force et une indépendance comparables à celles de la Haute Autorité de la C.E.C.A. Aussi n'est-ce pas elles qui, le cas échéant, et sous réserve d'un recours juridictionnel, constatent le manquement d'un Etat. C'est la Cour qui est investie de cette compétence fondamentale et qui, pratiquement, doit par son arrêt indiquer les moyens par lesquels il est nécessaire de redresser la situation. Cette fois, ce sont donc les traités eux-mêmes qui, pour cette procédure capitale, font de la Haute Juridiction, l'organe communautaire essentiel, sinon unique.

Dans l'application de ces dispositions, et à l'occasion des recours qui lui furent présentés, la Cour a manifesté la même recherche de l'efficacité que dans l'application des dispositions homologues du traité de la C.E.C.A. C'est ainsi qu'elle a écarté les arguments de certains gouvernements visant à vider de son intérêt la procédure contentieuse instituée par les traités sous les prétextes qu'ils avaient régularisé ou sollicité la régularisation de leur situation.

Soulignons à quel point il nous apparaît que nous ne sommes pas ici dans le domaine de la construction juridique abstraite, audacieuse et fictive. Rien n'est plus lourd de conséquences pratiques que les premiers arrêts rendus par la Cour, à la suite de l'engagement des procédures permettant la constatation d'un manquement. Dans chaque cas, la Haute

Juridiction a tranché faisant prévaloir telle interprétation d'une disposition litigieuse. Rien ne nous paraît plus efficace, au moins pour l'avenir, que les sanctions de nature économique que pourraient être conduites à appliquer les institutions communautaires. Lorsque l'intégration économique des six Etats sera en voie d'achèvement, lorsque les Etats membres ne connaîtront plus, dans leurs échanges avec les pays tiers, que le tarif extérieur commun, il leur sera pratiquement devenu impossible de supporter une rupture brutale de leurs échanges avec leurs partenaires des Communautés.

Investie des plus lourdes responsabilités dans la constatation éventuelle du manquement des Etats à leurs obligations et dans l'engagement de sanctions à leur encontre, la Cour de Justice peut ainsi imposer aux Etats membres le respect de leurs obligations. Garante de la cohésion communautaire, elle se rapproche alors d'une Juridiction de nature fédérale.

TITRE III

LES FONCTIONS CONSTITUTIONNELLES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

La Cour de Justice des Communautés Européennes, pour l'essentiel des compétences qu'elle exerce, est, aux yeux de certains auteurs, une juridiction constitutionnelle (1). Tel serait notamment le cas lorsque la Cour est appelée à se prononcer sur la légalité des actes normatifs des Communautés et, en particulier, sur leur compatibilité avec les dispositions des traités. Les traités instituant les Communautés constitueraient, en somme, la constitution rigide des Communautés et la Cour, devant en assurer le respect, exercerait une fonction juridictionnelle comparable à celle des Cours constitutionnelles internes.

A cette conception, il est aisé de répliquer de diverses manières. Aucun organe communautaire n'est investi du pouvoir législatif et, si les règlements ou les décisions générales arrêtées par les organes exécutifs ont matériellement les caractères de la loi, ils n'en restent pas moins des actes de forme administrative. De plus le contrôle juridictionnel de la Cour s'exerce de manière tout à fait comparable tant à l'égard des décisions individuelles qu'à celui des décisions générales. C'est d'ailleurs sur le modèle des juridictions administratives internes qu'a été conçue la Cour de Justice, en tant que juge de l'annulation et que juge de la pleine juridiction (2).

Faut-il pour autant considérer qu'à l'exception des compétences proprement internationales qui lui reviennent, la Cour est une simple juridiction administrative ? Il ne nous le semble pas. En effet, les Communautés préfigurent, par certains de leurs aspects, un Etat Fédéral. « Les Etats membres ont renoncé à leurs compétences traditionnelles et les ont transférées à une sorte d'Etat fédéral, à un Etat fédéral partiel et

(1) N. CATALANO, *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, op. cit., p. 64 et s.

(2) Cf. *infra*, p. 243 et s.

limité », écrit M. R. Pelloux (3), qualifiant cette situation juridique de « fédéralisme fonctionnel ». Sans doute, tomberions-nous à nouveau dans les difficultés rencontrées par la doctrine pour décrire spécifiquement le concept de supranationalité (4), si nous voulions, par une telle conception, rendre compte de l'ensemble des compétences abandonnées pour les Etats aux Communautés. En revanche, certaines missions confiées à la Cour de Justice nous paraissent correspondre à cette idée. La Haute Juridiction reste, pour une part, un tribunal international ; elle est à d'autres égards une juridiction de type administratif ; mais elle exerce des fonctions de caractère constitutionnel.

En dehors de certaines hypothèses particulières (5), l'exercice de la mission constitutionnelle de la Cour nous semble se manifester dans l'exercice de trois types de compétences.

Les Communautés ont une structure constitutionnelle déterminée. Garante de l'équilibre juridique des pouvoirs dans les Communautés, la Cour en assure le respect. C'est là pour elle une mission de caractère très général qu'elle accomplit à travers l'exercice de ses diverses compétences.

A l'instar des constitutions étatiques, les traités organisent la procédure de leur propre révision. La Cour de Justice joue, à cet égard, et tout au moins dans la C.E.C.A., un rôle très important, plus actif que juridictionnel.

Les traités prévoient enfin que des crises peuvent survenir dans les Communautés. Ils permettent alors que, dans certaines conditions, soit suspendue l'application de leurs propres règles. La Cour de Justice joue dans ces procédures, et particulièrement dans la C.E.C.A., un rôle capital.

(3) *Le Fédéralisme*. Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice. P.U.F., 1956, p. 385. Sur cette notion de « fédéralisation fonctionnelle ». Cf. également G. HÉRAUD, *la C.E.D. dans ses relations avec l'alliance atlantique*. Revue du droit public, 1952, p. 980.

(4) Cf. *supra*, p. 50 et 58.

(5) C'est ainsi que le traité de la C.E.E., dans son article 228, prévoit que lorsque la communauté envisage de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale, le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut solliciter, au préalable, l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité. Si, dans ce cas, la Cour donne un avis négatif, l'accord ne peut entrer en vigueur qu'après la révision correspondante des dispositions du traité. La Cour exerce donc, par le droit de veto que lui confère l'article 228, un véritable contrôle de la constitutionnalité. M. R.J. DUPUY critique d'ailleurs cette procédure (Cf. *le droit des relations entre les Organisations Internationales*, in *Recueil des Cours de la Haye*, 1960, II, p. 535).

CHAPITRE I

L'EQUILIBRE DES POUVOIRS DANS LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Les traités instituant les Communautés Européennes ont créé des organes qui, indépendants des Etats membres, prennent des décisions directement applicables aux sujets communautaires, Etats, personnes morales ou physiques. C'est, par excellence, la situation des organes exécutifs superétatiques, Haute Autorité ou Commissions.

Cependant, les Etats n'ont pas entendu déléguer une compétence de droit commun aux Communautés, mais seulement leur abandonner une part strictement délimitée de leurs compétences. De plus, attribuant toute une série de compétences aux organes communautaires, ils n'ont pas entendu laisser ceux-ci agir avec une totale liberté. C'est ainsi que les organes exécutifs superétatiques sont soumis à un triple contrôle : le contrôle politique des Conseils de Ministres ; le contrôle parlementaire du Parlement Européen ; le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice.

Nous avons, pour notre part, souligné que cette institutionnalisation du pouvoir économique dans les Communautés ne reposait pas sur un équilibre harmonieux des pouvoirs (1). L'existence du contrôle parlementaire nous est apparue assez théorique ; le dualisme des organes exécutifs nous a semblé un signe de faiblesse ; le rôle de la Cour, au contraire, nous a conduit à voir dans la Haute Juridiction le plus puissant des organes communautaires.

C'était là, cependant, une vue politique. En deçà d'une telle analyse, il reste que les traités instituent des organes séparés, aménagent entre eux des rapports sévèrement réglementés, organisent des contrôles multiples. Il y a là, entre les pouvoirs communautaires, sinon un équilibre politique, du moins un équilibre juridique dont la Cour de Justice doit assurer la sauvegarde. C'est ainsi que la Haute Juridiction déclare : « L'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle

(1) Cf. *supra*, p. 32 et s.

de la Communauté (européenne du charbon et de l'acier) (est une) garantie fondamentale accordée par le traité (aux Etats comme) aux entreprises » (2). Il ne faut pas comprendre que la Cour porte ici un jugement de valeur sur l'édifice institutionnel des Communautés. Elle se borne à constater que les sujets de la Communauté trouvent, dans la limitation du pouvoir par le pouvoir, une garantie du respect des règles des traités.

Cet équilibre, institué par les traités, la Cour en est la gardienne. Par les diverses compétences contentieuses qu'elle exerce et notamment par le recours en annulation, elle a pour tâche de contenir chaque institution, et particulièrement les organes exécutifs, dans les strictes limites de leur mission et des compétences qui leur sont confiées par les traités.

Quelque peu différentes, les règles du traité de la C.E.C.A. et celles des traités de Rome visent, à cet égard, un but semblable.

Ainsi dans la C.E.C.A., la Cour peut connaître des recours qui, intentés par un Etat membre ou un particulier, sont dirigés contre les décisions de la Haute Autorité. Elle peut, en outre, à la requête d'un Etat membre ou de la Haute Autorité, annuler les délibérations de l'Assemblée et du Conseil (3). De même, dans les Communautés de Rome, la Cour peut connaître, des recours dirigés par les justiciables de la Communauté contre les décisions des Commissions ou des conseils (4).

Ce n'est d'ailleurs pas à l'occasion d'un recours déterminé que la Cour assure le maintien de l'équilibre juridique des pouvoirs communautaires. C'est là, pour elle, une mission générale qu'elle accomplit chaque fois que cela lui paraît nécessaire (5). Sa jurisprudence en donne déjà plusieurs exemples : deux de ses arrêts, notamment, présentent, à cet égard, un intérêt capital. Par le premier, en date du 12 juillet 1957 (affaire 7-56), la Cour a fixé des limites au principe de l'autonomie des institutions de la Communauté. Par le second, en date du 13 juin 1958

(2) Arrêt 9 et 10-56 (Recueil, IV, 82).

(3) Cf. article 38 du traité instituant la C.E.C.A. Rappelons que, dans ce cas, la Cour ne peut se fonder que sur la violation des formes substantielles ou sur l'incompétence. Cette restriction n'est pas très importante car, dans la C.E.C.A., la Haute Autorité est principalement investie des compétences décisives. En revanche, le recours, ouvert à la Haute Autorité et aux Etats contre les délibérations de l'Assemblée constitue une originalité qu'il convenait de souligner. Il n'est pas, pour autant, très important et n'a pas encore été intenté devant la Cour.

(4) Les traités de Rome n'ont pas repris le recours qui, dans la C.E.C.A., peut être intenté contre les délibérations de l'Assemblée. En revanche, nous l'avons vu, ils ont considérablement élargi le contrôle juridictionnel des actes des Conseils, permettant à la Cour de faire porter son examen, tant sur la légalité externe que la légalité interne de ces actes.

(5) L'avis de la Cour au sujet de l'engagement d'une procédure de révision du traité C.E.C.A. fut sollicitée à plusieurs reprises. Conformément aux dispositions de l'article 95, 3^e alinéa, la Cour s'est chaque fois, posée la question de savoir si le projet de révision qui lui était soumis portait atteinte « au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté ». Cf. notamment, *infra*, p. 210 et s.

(affaire n° 9 et 10-56), la Cour a déterminé les conditions auxquelles pouvait être admise, dans le silence du traité instituant la C.E.C.A., la délégation de pouvoir.

SECTION I

L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS DE LA C.E.C.A. ET SES LIMITES

Le recours 7-56 est un recours en annulation dirigé par cinq requérants, tous agents du secrétariat de l'Assemblée Commune (6), contre les décisions du Président de l'assemblée commune, prises le 12 juillet et le 15 octobre 1956 (7). Ces décisions du Président de l'Assemblée se situent au moment du passage de la situation contractuelle « prestataire » (8) des agents de la Communauté à l'application du statut.

L'élaboration du statut des fonctionnaires de la C.E.C.A. avait soulevé certains problèmes : toutefois l'accord s'était fait entre les quatre institutions de la Communauté, pour que soit adopté un statut général des fonctionnaires de la C.E.C.A. Sa confection fut confiée à une commission groupant le Président de la Cour, le Président de la Haute Autorité, le Président de l'Assemblée et le Président du Conseil spécial de Ministres, qui, aux termes de l'article 78, 3^e paragraphe, 2^e du traité, doit déterminer « le nombre des agents, les échelles de leurs traitements, indemnités et pensions, pour autant qu'ils n'aient pas été fixés en vertu d'une autre disposition du traité ou d'un règlement d'exécution ». Le paragraphe 7, alinéa 3^e de la Convention relative aux dispositions transitoires, renvoyait d'ailleurs expressément à cette commission, souvent appelée « Commission des Présidents », pour l'établissement du statut des fonctionnaires de la Communauté (9).

Dans sa séance du 12 décembre 1955, la Commission des Présidents

(6) Cf. arrêt Kergall du 19 juillet 1955. Recueil, II, 9 et s. (affaire 1-55).

(7) Telle était le nom de l'Assemblée créée par le traité de la C.E.C.A. Devenue une institution commune aux trois communautés, l'Assemblée s'est ensuite appelée « Assemblée Parlementaire Européenne ». Elle a enfin décidé, le 30 mars 1962, de s'appeler *Parlement Européen* (Cf. annuaire-manuel du Parlement européen, 1961-1962, Luxembourg, 1962).

(8) Des recours en indemnité, parallèles au recours 7-56, furent également intentés (n° 3 à 7-57).

(9) § 7-3^e de la Convention : « En attendant que la Commission prévue à l'article 78 du traité ait fixé l'effectif des agents et établi leur statut, le personnel nécessaire est recruté sur contrat. »

constata que le statut du personnel qu'elle avait élaboré était « définitivement adopté » pour toutes les institutions, à l'exception du Conseil de Ministres (10). C'est à l'issue de cette séance, tard dans la soirée, que le Président de l'Assemblée commune, M. Pella, remit aux agents de l'Assemblée des arrêtés les admettant au bénéfice du statut, dans un grade déterminé. Après avoir signé une déclaration « emportant renonciation... au bénéfice des dispositions de son contrat », chaque requérant reçut ainsi son propre arrêté de nomination.

Ce ne fut cependant que lors de sa séance du 28 janvier 1956 que la Commission des Présidents adopta définitivement le statut commun aux quatre institutions. De plus, la Commission chargea les chefs des administrations des quatre institutions de la Communauté de lui soumettre un rapport sur « l'harmonisation des grades et des traitements du personnel dans toutes les institutions de la Communauté ». Ce rapport fut présenté à la Commission des Présidents le 5 mars 1956. Constatant « la volonté unanime des dirigeants des quatre institutions d'aboutir », la Commission décida, le 29 mars 1956, de constituer un groupe de travail — le Comité Delvaux (11) — afin de poursuivre l'examen du problème. L'Assemblée Commune fut associée à ses travaux (12).

C'est ainsi, dans le cadre de l'harmonisation des grades entre les quatre institutions que M. Vanrullen envoya à tous les agents de l'Assemblée des lettres d'une teneur identique, les avertissant de leur nouveau classement. Elles se traduisaient, par exemple, pour Mlle Algera par le passage du grade d'assistant I (ancienne catégorie II) au grade d'assistant II (nouvelle catégorie C). Certains des agents touchés par ces mesures ont, après une correspondance échangée avec M. Vanrullen, intenté contre ces décisions le recours en annulation 7-56 et les recours en indemnité 3 à 7-57.

Le recours 7-56 posait toute une série d'importants problèmes juridiques (13). Le problème fondamental était toutefois de savoir si les premières décisions du Président de l'Assemblée commune, prises le 12 décembre 1955, avaient ou non un caractère légal. Si, en effet, ces décisions étaient légales, elles étaient génératrices de droits acquis au bénéfice des requérants. C'était seulement si elles étaient illégales que, dans certaines conditions, leur révocabilité pouvait être admise.

La question était ainsi de savoir si l'Assemblée Commune pouvait valablement admettre les requérants au Statut et fixer leur classement sans le consentement ou l'avis de la Commission des Présidents.

Cette question posait, en réalité, un double problème : quelle est l'autonomie de l'Assemblée Commune, des limites peuvent-elles y être

(10) Le Président de ce dernier avait, en effet, déclaré devoir consulter ses collègues avant de donner son accord définitif.

(11) Du nom de son Président, M. le Juge DELVAUX.

(12) Son Vice-Président, M. VANRULLEN, l'y représentait.

(13) Ainsi, par exemple, est-ce à son propos que la Cour admit le principe de la révocabilité des actes illégaux. (Recueil III, 114 et s.)

apportées ? La Commission des Présidents exerce-t-elle des compétences dans le domaine financier et si c'est le cas, quelles en sont les limites ?

§ 1. — *L'autonomie de l'Assemblée commune et ses limites.*

L'article 6 du traité instituant la C.E.C.A. dispose, en son 4^e alinéa, que « la Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de leurs attributions ». Ce principe de l'autonomie des institutions communautaires rencontre, dans le traité, diverses applications. En matière de statut des fonctionnaires, ce sont principalement les dispositions de l'article 78 qui définissent les règles applicables. Elles ont toutefois fait l'objet d'interprétations opposées, en particulier dans le recours 7-56. La thèse soutenue par l'Assemblée commune fut rejetée par la Cour.

I. — *La thèse de l'Assemblée commune (15).*

L'Assemblée commune estime que les dispositions du traité, en matière de statut des fonctionnaires, sont « obscures et contradictoires » (14). L'article 78, paragraphe 3, alinéa 1 du traité dispose que « chacune des institutions de la Communauté établit un état prévisionnel de ses dépenses administratives, groupées par articles et chapitres ». Cette règle confirme, aux yeux de l'Assemblée le principe de l'autonomie des institutions, édicté par l'article 6 du traité. En revanche l'article 78, paragraphe 3, alinéa 2, ainsi que le paragraphe 7 de la Convention relative aux dispositions transitoires, donnent à la Commission des Présidents certains pouvoirs en matière de personnel.

En réalité, la Commission des Présidents ne tient du traité aucun pouvoir de décision ni de contrôle vis-à-vis des dépenses de l'Assemblée commune. En effet, *l'Assemblée commune est, en tant qu'Assemblée parlementaire, « souveraine »* (16). Dans ces conditions, « la Commission ne peut certainement pas intervenir, car l'Assemblée subirait de ce fait des entraves à la création de services qu'elle-même estime nécessaires » (16).

II. — *L'arrêt de la Cour.*

La Cour distingue entre l'admission au statut et le classement des agents. L'admission au statut « appartient aux institutions, sans qu'une participation quelconque de la Commission des Présidents soit prévue au traité » (17). La situation est moins claire au sujet du classement

(14) Cf. recueil III, 106.

(15) Cette thèse fut développée par le rapporteur de la Commission de la comptabilité et de l'administration de l'Assemblée commune. Elle fut reprise dans la note, présentée à l'appui de la défense de l'Assemblée devant la Cour, par M. De Soro.

(16) Cf. les conclusions de M. l'Avocat Général LAGRANGE sous 7-56. (Recueil, III, 162-163).

(17) Recueil, III, 117.

des agents admis au bénéfice du statut. Le problème est de « savoir si l'Assemblée commune (est) compétente pour fixer seule le traitement de ses fonctionnaires, ou si elle ne (peut) le faire qu'avec le concours de la Commission des Présidents prévue à l'article 78 du traité » (18).

La Cour rappelle à ce propos deux principes :

1) Les institutions, conformément à l'article 6, 4° du traité sont **autonomes** dans le cadre de leurs attributions (19) ;

2) L'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 78 ne constitue qu'une **exception** à la règle de l'autonomie et « se trouve de ce fait soumis à une interprétation restrictive » (20).

Cependant, ajoute la Cour, « cela n'empêche pas que l'article 78, paragraphe 3 reconnaît à la Commission des Présidents une compétence propre en ce qui concerne le nombre des agents et les échelles de leurs traitements : ces données doivent être « préalablement déterminées » par ladite Commission » (20).

La Cour explique longuement les raisons qui ont motivé cette exception. « Seule, la Communauté — et non les institutions — a la personnalité juridique » (20). C'est pourquoi il est nécessaire « d'harmoniser la vie des quatre institutions et de prévoir un contrôle d'ordre financier et budgétaire, tâche confiée par l'article 78 du traité à la Commission des Présidents » (20). « Il convient de souligner, ajoute la Cour, qu'aucun autre organe n'est investi d'un pouvoir de contrôle préalable en matière financière » (20). Or « le contrôle prévu par le traité serait inefficace si chacune des institutions avait le pouvoir d'émettre des règlements internes, fixant le nombre ou les échelles des traitements de ses agents » (21).

Au-delà de l'interprétation des dispositions de l'article 78, *la Cour entend enfin rejeter sans ambiguïté toute « souveraineté » de l'Assemblée parlementaire*. « L'autonomie de l'Assemblée commune, en tant qu'Assemblée parlementaire, déclare-t-elle, ne saurait être opposée... au pouvoir accordé à la Commission des Présidents par l'article 78 du traité. Cet article s'applique, en effet, à toutes les institutions de la Communauté sans distinction ; le fait que l'Assemblée commune a des attributions spéciales n'y change rien ; son autonomie fonctionnelle s'exerce seulement dans le cadre de ses attributions, prévues par le traité » (22).

Les pouvoirs reconnus par l'article 78 à la Commission des Présidents, s'appliquent donc dans l'espèce du recours 7-56.

(18) Recueil, III, 117.

(19) La Cour rappelle que dans l'arrêt KERGALL (1-55), elle a reconnu que l'Assemblée commune avait « compétence pour organiser son secrétariat à son gré et au mieux du service ». (Cf. recueil, II, p. 9 et suivantes.)

(20) Recueil, III, 118.

(21) Recueil, III, 118.

(22) Recueil, III, 118-119. Voir aussi l'arrêt 101-63, rendu le 12 mai 1964 sur demande préjudicielle, où la Cour interprète les Protocoles sur les privilèges et immunités de chacune des trois communautés. (Recueil, X, 381.)

§ 2. — *L'étendue des pouvoirs de la Commission des Présidents.*

L'étendue des pouvoirs de la Commission des Présidents, en raison de la complexité des dispositions de l'article 78, a toutefois fait l'objet de discussions. Deux thèses ont été présentées à la Cour.

Selon les uns (23), tant la lettre que la finalité de l'article 78 conduisent à reconnaître à la Commission des Présidents un pouvoir de décision dans le domaine financier. L'article 78, paragraphe 3 confie, en effet, à la Commission le soin de « déterminer » le nombre des agents et les échelles de « leurs » traitements. Cette disposition tend manifestement à l'établissement d'un contrôle financier : l'efficacité de ce dernier implique que la compétence de la Commission ne soit pas restreinte à l'établissement abstrait d'une grille ou d'un barème de traitements. Elle doit pouvoir notamment déterminer le traitement des agents exerçant telle fonction, dont la description est élaborée par chaque institution. Quant à la détermination préalable du nombre des agents, elle est destinée à prohiber un gonflement injustifié des cadres des institutions.

Selon une autre opinion (24), aucun texte ne confère, avec une précision suffisante, à la Commission des Présidents, « des droits de décision dépassant la compétence d'un organisme de coordination ». D'après cette thèse, la Commission des Présidents doit être informée et consultée, mais le pouvoir de décision est réservé aux institutions « dont la bonne volonté doit être présumée » (24). La Cour souligne que, sans avoir pris nettement position, la Commission des Présidents elle-même se rallie plutôt à cette seconde interprétation (25). Le statut du personnel s'inspire d'ailleurs des mêmes idées (26).

La Cour constate cependant que le présent litige n'exige pas que la controverse soit tranchée. En effet, le classement des requérants, accordé par les arrêtés du 12 décembre 1955 s'avère illégal aussi bien d'après la première que d'après la seconde thèse. Si l'on adopte la première thèse, les décisions en cause sont illégales, car l'Assemblée commune, avant de les prendre, n'a pas obtenu le consentement de la Commission des Présidents. Elles le sont également, si l'on adopte la seconde thèse : les décisions n'ont pas été soumises pour avis à la Commission des Présidents.

Dans ces conditions, l'arrêt de la Cour du 12 juillet 1957 n'apporte pas de solution aux problèmes soulevés par l'interprétation de l'article 78. En particulier, il ne délimite pas l'étendue des pouvoirs de la Commission des Présidents. L'essentiel, toutefois n'est pas dans la

(23) Recueil, III, 119-120.

(24) Recueil, III, 120.

(25) Ainsi, par exemple, les annexes au statut, établies séparément par chaque institution, ne seront soumises à la Commission des Présidents que pour avis, a décidé ladite Commission, lors de sa séance du 28 janvier 1956.

(26) Le statut ne prévoit, par exemple, que la communication à la Commission du nombre des emplois dans chaque grade, établi par l'institution sur la base des effectifs arrêtés par la Commission des Présidents (article 25-2° du statut).

solution de l'espèce. L'arrêt souligne, en effet, très clairement que, le cas échéant, la Cour devra déterminer, avec précision, les pouvoirs que tient la Commission des Présidents de l'article 78. La Cour n'ajoute-t-elle pas que, dans cette hypothèse, « elle ne serait... liée ni par le point de vue adopté par la Commission des Présidents, ni par le texte du statut du personnel ? » (27). Cette observation est d'autant plus remarquable qu'elle se situe quelque peu en dehors du raisonnement qui amène la Cour à trancher le litige.

Ainsi, la Haute Juridiction s'estime clairement responsable de l'équilibre des pouvoirs communautaires, tel qu'il est institué par le traité. Essentiellement consacrée au problème de la délégation de pouvoirs, la jurisprudence de son arrêt du 13 juin 1958 (9 et 10-56) le confirme pleinement.

SECTION 2

LA DELEGATION DE POUVOIR

Mise en présence d'une situation économique difficile, la Haute Autorité dû, dès les premières années de l'entrée en vigueur du traité instituant la C.E.C.A., adopter une attitude interventionniste.

En effet, devant la pénurie de ferrailles qui sévissait sur le marché commun, lors de son établissement, et ses conséquences sur les prix d'un produit aussi important dans la fabrication de l'acier, la Haute Autorité dut instituer un mécanisme de péréquation de la ferraille importée (28). D'abord fondé sur un accord volontaire entre les producteurs intéressés (29), le mécanisme devint obligatoire pour toutes les entreprises de la Communauté utilisatrices de ferraille (30). Une troisième décision (31) vint enfin modifier les conditions dans lesquelles fonctionnait ce mécanisme obligatoire en les élargissant.

Ce mécanisme de péréquation des ferrailles importées était fondé sur les dispositions de l'article 53 du traité. L'article 53 (a) permet, en effet, à la Haute Autorité d'autoriser l'institution de tous mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises, si elle reconnaît qu'ils sont « nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 et compatibles

(27) Recueil, III, 121.

(28) Sur l'ensemble de ce problème. Cf. 2^e partie, titre II. *Infra*, p. 373 et s.

(29) Décision de la Haute Autorité n° 33-53 (19 juin 1953).

(30) Décision de la Haute Autorité n° 22-54 (26 mars 1954).

(31) Décision de la Haute Autorité n° 14-55 (1^{er} avril 1955).

avec les dispositions du traité, en particulier de l'article 65 » (32). Ce fut le cas de la première décision de la Haute Autorité autorisant la création d'un tel mécanisme entre les entreprises qui souhaitaient y participer. L'article 53 (b), quant à lui, autorise la Haute Autorité à « instituer elle-même tous mécanismes financiers répondant aux mêmes fins » (33). Les deux autres décisions de la Haute Autorité furent prises, par application de cette dernière disposition.

Les entreprises qui participèrent volontairement au premier mécanisme de péréquation des ferrailles créèrent un « Office commun des consommateurs de ferraille », couramment dénommé l'« Office », et une « Caisse de péréquation des ferrailles importées », couramment dénommée la « Caisse ». L'Office et la Caisse furent créés sous la forme de sociétés de droit privé — sociétés coopératives de droit commercial belge, avec siège à Bruxelles. Lorsque la Haute Autorité créa le second mécanisme de péréquation, de caractère obligatoire cette fois, elle en confia le fonctionnement, « sous sa responsabilité », à l'Office et à la Caisse. Cette dernière, notamment, « organe exécutif du mécanisme de péréquation » (34), devait établir le taux des contributions et les périodes de décompte. Par sa décision n° 14-55, la Haute Autorité reprit l'ensemble de ces dispositions, tout en élargissant les pouvoirs confiés aux deux organismes privés, l'Office et la Caisse.

Le 12 décembre 1956, l'entreprise italienne « Meroni et Co Industrie Metallurgiche, S.P.A. » attaqua (35), par la voie du recours en annulation, la décision du 24 octobre 1956 que lui avait adressée la Haute Autorité. Selon cette décision, l'entreprise requérante était tenue de verser à la Caisse de péréquation des ferrailles importées la somme de 23 174 181 liras, cette décision constituant un titre exécutoire au sens de l'article 92 du traité.

Entre autre grief, la société italienne reprocha à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir « en déléguant irrégulièrement (à l'Office et à la Caisse) des pouvoirs qu'elle tenait du traité » (36). La requérante, développant ses arguments de droit, fit notamment grief à la Haute Autorité « du caractère inattaquable et pour ainsi dire sacramentel des comptes (de l'Office et de la Caisse), lequel serait en définitive plus strict et certainement infiniment plus grave que le caractère propre des décisions véritables, qui sont toujours

(32) La Haute Autorité, dans ce cas consulte préalablement le Comité consultatif et le Conseil.

(33) Dans ce cas, la Haute Autorité doit préalablement recueillir l'avis conforme du Conseil, statuant à l'unanimité.

(34) Article 6, alinéa 1 de la décision Haute Autorité n° 22-54.

(35) Recours 9-56. Une seconde société, voisine de celle-ci, portant la même raison sociale, mais organisée en commandite, intenta un autre recours (n° 10-56). Il donna lieu à un arrêt 10-56, semblable en tous points à l'arrêt 9-56.

(36) Recueil, IV, 73.

attaquables devant la Cour de Justice » (37). En d'autres termes, la requérante estimait que la Haute Autorité avait délégué à l'Office et à la Caisse des pouvoirs que, certes, elle tenait du traité, mais sans soumettre leur exercice aux conditions auxquelles le traité l'aurait soumis si ces pouvoirs avaient été exercés directement par la Haute Autorité elle-même. De plus, la requérante estimait que ces organismes étaient mal qualifiés pour exercer de tel pouvoirs. La situation créée par la Haute Autorité entraînait selon elle, la prédominance des grandes et moyennes industries sur celles qui, disposant de moyens financiers plus limités, devaient assurer leur approvisionnement en ferraille sur le marché intérieur. Ainsi était-ce d'abord les modalités de la délégation de pouvoir que contestait l'entreprise italienne, mais c'était aussi son principe même.

La Cour examina le moyen qui lui était présenté par la Société Meroni en trois points. Elle rechercha s'il y avait eu effectivement délégation de pouvoirs ; après avoir répondu affirmativement, elle en étudia les modalités ; elle examina enfin l'étendue de cette délégation. A cette occasion, la Cour détermina, le façon précise, les conditions dans lesquelles, à l'avenir, la Haute Autorité pourrait à nouveau recourir à un tel procédé.

§ 1. — *La décision de la Haute Autorité n° 14-55 est génératrice d'une véritable délégation de pouvoir.*

Sans doute certaines des dispositions de la décision n° 14-55 ne confient-elles aux organismes de Bruxelles, l'Office de la Caisse, que le pouvoir d'adopter des « délibérations » dont la mise en application appartient à la Haute Autorité, qui en garde l'entière responsabilité. Ainsi, par exemple, l'article 4, 2^e alinéa de la décision dispose-t-il qu'à défaut de paiement dans les délais, la Caisse demande l'intervention de la Haute Autorité qui « peut » — et non pas qui doit — « prendre une décision formant titre exécutoire ». De plus, d'une façon générale, le considérant de la décision affirme « que la Haute Autorité est responsable du fonctionnement régulier du mécanisme financier et qu'elle doit en conséquence être à tout moment en mesure d'intervenir efficacement ».

Toutefois, certaines dispositions constituent, au profit des organismes de Bruxelles, une véritable délégation de pouvoir de la part de la Haute Autorité. L'article 6 de la décision n° 14-55 dispose que la Caisse est « l'organe exécutif du mécanisme financier établi par la présente décision ». L'article 4, alinéa premier, précise que « la Caisse notifie aux entreprises le montant des contributions à verser et les délais de versement. Elle est habilitée à encaisser ces montants ».

La Cour observe qu'au surplus, la Haute Autorité confirme cette interprétation. Elle précise ainsi, dans son mémoire en défense, « qu'il est... impensable que la décision des organismes compétents de Bruxelles,

(37) Recueil, IV, 36.

une fois prise à l'unanimité et sans réserves du représentant de la Haute Autorité, reste exposée à des changements possibles imposés unilatéralement par la seule Haute Autorité » (38).

§ 2. — *Les modalités de la décision de la Haute Autorité n° 14-55.*

La Cour observe que si la Haute Autorité avait elle-même exercé les pouvoirs dont elle a confié l'exercice aux organismes de Bruxelles, par la décision n° 14-55, ils eussent été soumis à certaines règles prévues par le traité. La Haute Autorité eut été obligée de motiver ses décisions et d'y viser les avis obligatoirement recueillis (article 15) ainsi que de publier les données susceptibles d'être utiles aux gouvernements ou à tous les autres intéressés (article 47). Le rapport général annuel sur les activités et les dépenses administratives de la Haute Autorité (article 17), aurait dû retracer le cadre de ces décisions et les conditions dans lesquelles elles avaient été prises. Enfin ces décisions eussent été soumises au contrôle de la Cour de Justice, dans les conditions prévues à l'article 33.

Or, la décision n° 14-55 n'a soumis l'exercice des pouvoirs qu'elle confiait aux organismes de Bruxelles à aucune des conditions auxquelles il aurait été soumis si la Haute Autorité les avait exercé directement. La Cour considère, à ce sujet « que la possibilité pour les organismes de Bruxelles de prendre des décisions affranchies des conditions auxquelles ces décisions eussent été soumises si elles avaient été prises directement par la Haute Autorité, donne en fait aux organismes de Bruxelles des pouvoirs plus étendus que ceux que la Haute Autorité tient du traité » (39). « Même si la délégation résultant de la décision n° 14-55 apparaissait comme régulière au regard du traité, ajoute la Cour, elle ne pourrait investir l'autorité délégataire de pouvoirs différents de ceux que l'autorité délégante a elle-même reçus du traité » (40).

Dans ces conditions, la Cour estime que la délégation de pouvoir résultant de la décision n° 14-55 de la Haute Autorité viole le traité et que, de ce fait, la décision du 24 octobre 1956, attaquée par la requérante, prise en application de la décision 14-55 est elle-même irrégulière et doit être annulée.

Ainsi, sans qu'il soit besoin d'examiner si la délégation de pouvoir consentie par la Haute Autorité aux organismes de Bruxelles, est ou non conforme au traité, le litige soumis à la Cour est tranché, au bénéfice de l'entreprise requérante. Suivant la méthode habituelle du juge, et suivant sa propre méthode (41), la Cour pouvait s'en tenir à ces consi-

(38) Recueil, IV, 78.

(39) Recueil, IV, 79.

(40) Recueil, IV, 79.

(41) Ainsi, par exemple, dans l'arrêt 7-56, la Cour refuse de trancher entre les deux thèses divergentes qui lui sont présentées par les parties à propos des pouvoirs que la Commission des Présidents tient de l'article 78. (Cf. *supra*, 189.) La Cour précise alors que « (le) litige n'exige pas que la controverse soit tranchée » Recueil, III, 121).

dérations, sans aller plus loin dans l'examen juridique de la décision n° 14-55. La Haute Juridiction a étudié, cependant, dans un troisième point, dans quelle mesure était justifiée le principe même de la délégation de pouvoir et quelle pouvait être l'étendue de cette dernière.

§ 3. — *Le principe de la délégation de pouvoir ; son étendue.*

La Cour constate que l'article 8 du traité, s'il charge la Haute Autorité « d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité dans les conditions prévues par celui-ci », ne prévoit pas de faculté de délégation de pouvoir. Cependant la Cour estime « que l'on ne peut exclure la possibilité que la mise en œuvre des mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises prévues à l'alinéa (a) de l'article 53 soit confiée à des organismes de droit privé, dotés d'une personnalité juridique distincte et investis de pouvoirs propres » (43). De même, estime la Cour, comme les mécanismes financiers institués par la Haute Autorité elle-même en application de l'article 53 (b) doivent répondre aux mêmes fins que ceux qui sont autorisés en application de l'article 53 (a), ils doivent pouvoir revêtir les mêmes formes que ces derniers. La Haute Autorité peut notamment utiliser le concours d'organismes dotés d'une personnalité juridique distincte pour les faire fonctionner, et confier, dans les conditions qu'elle détermine et sous son contrôle, certains pouvoirs à de semblables organismes.

La Cour admet donc que la Haute Autorité puisse déléguer certains de ses pouvoirs à des organismes privés. Elle ne l'admet, il est vrai, que dans l'hypothèse de l'article 53, a et b, sans se prononcer sur les autres applications possibles du principe de la délégation (42).

De pareilles délégations, consenties par la Haute Autorité, ne peuvent toutefois être légitimes que si, aux termes de l'article 53, elles apparaissent « nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 et compatibles avec les dispositions du présent traité, en particulier de l'article 65 ». Or l'article 3 vise huit objectifs distincts, quoique très généraux. La Cour estime « qu'il n'est pas sûr qu'ils puissent être tous, en toutes circonstances, et dans leur intégralité, simultanément poursuivis » (44). La Haute Autorité doit précisément assurer la conciliation permanente que peuvent impliquer d'éventuelles contradictions entre des objectifs considérés séparément. Le cas échéant, elle doit « accorder à tel ou tel des objectifs de l'article 3 la prééminence que peuvent lui paraître imposer les faits ou circonstances économiques au vu desquels elle arrête ses décisions » (44). Cette tâche de la Haute Autorité

(42) Sur ce point, l'Avocat général va beaucoup plus loin que la Cour de justice. Il constate qu'en droit économique interne, l'Etat délègue fréquemment des pouvoirs d'administration souverains à des associations d'entreprise, tout en se réservant un droit de contrôle et de surveillance. Dans le silence du traité, ce peut être là, selon M. ROEMER, le fondement du droit de la Communauté. (Recueil, IV, 113.)

(43) Recueil, IV, 81.

(44) Recueil, IV, 81.

« implique un véritable pouvoir discrétionnaire comportant des choix difficiles, fondés sur la considération des faits et circonstances économiques au vu desquels ils sont accomplis » (45).

Nous sommes précisément ici en présence du critère qui, selon la Cour, permet d'autoriser certains types de délégations de pouvoir et d'en écarter d'autres.

Un premier type de délégation vise des pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage est, de ce fait, susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante. Il est parfaitement admissible dans le cadre de l'article 53 du traité. Il n'est pas susceptible, en effet, « de modifier sensiblement les conséquences qu'entraîne l'exercice des pouvoirs qu'elle affecte » (45).

Un second type de délégation consiste à confier à l'autorité délégataire un véritable pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation. La Cour estime qu'une telle délégation, « en substituant les droits de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un véritable déplacement de responsabilité » (46). Elle peut conduire les organes qui en sont investis à diriger « une véritable politique économique » (46). Une telle délégation est-elle admissible ? La Cour l'écarte, aussi bien semble-t-il dans l'hypothèse de l'article 53 que de façon générale. En effet, rappelle la Cour, l'article 53 ne saurait autoriser, pour la mise en œuvre des mécanismes financiers qu'il prévoit, que des délégations de pouvoir « nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 » ; encore « pareilles délégations ne peuvent(-elles) porter que sur des pouvoirs d'exécution, exactement définis et entièrement contrôlés, dans l'usage qui en est fait, par la Haute Autorité » (46). Pourquoi une telle exigence ? La Cour souligne que l'article 3 impose les objectifs qu'il énumère, non à la seule Haute Autorité mais aussi aux « institutions de la Communauté dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun ». « Cette disposition, estime la Cour, permet de voir dans l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, une garantie fondamentale accordée par le traité, notamment aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique » (47). Or, la délégation d'un pouvoir discrétionnaire, en confiant ce pouvoir à des autorités différentes de celles qui ont été établies par le traité pour en assurer et en contrôler l'exercice dans le cadre de leurs attributions respectives, porterait atteinte à cette garantie.

Dans les espèces 9 et 10-56, la Cour, après une analyse serrée des conditions dans lesquelles la Haute Autorité a délégué certains de ses pouvoirs à des organismes privés, en conclut qu'il s'est agi dans ce cas d'une délégation de pouvoirs discrétionnaires. La décision de la Haute Autorité n° 14-55 est donc irrégulière, au regard du traité : la

(45) Recueil, IV, 81.

(46) Recueil, IV, 81.

(47) Recueil, IV, 82.

décision du 24 octobre 1956, qui, adressée au requérant, était fondée sur cette décision générale irrégulière est annulée.

Cet arrêt de la Cour appelle d'importantes remarques. Il est tout d'abord nécessaire d'observer que, sans y être obligée pour trancher le litige (48)), la Cour a examiné dans leur ensemble les conditions dans lesquelles la Haute Autorité peut déléguer ses pouvoirs, notamment à des organismes privés. Si la Cour a développé, dans ses motifs, une véritable théorie de la délégation de pouvoir, c'est assurément qu'elle voulait trancher à l'avance les conflits qui pouvaient à nouveau surgir entre la Haute Autorité et les entreprises à propos du fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles, des décisions de base l'instituant et notamment de la décision n° 14-55. La Cour a, de la même façon, tracé avec précision le cadre dans lequel la Haute Autorité pourrait réformer sa décision irrégulière ; les limites dans lesquelles elle pourrait à nouveau consentir une délégation de pouvoir aux organismes de Bruxelles.

Il faut, en deuxième lieu, remarquer que l'arrêt de la Cour a une portée générale. Sans doute, la Cour s'est-elle, en principe, limitée à l'examen des conditions auxquelles pouvait être autorisé une délégation de pouvoir aux termes de l'article 53. Mais l'interdiction de toute délégation de pouvoir discrétionnaire est générale : elle s'explique, en effet par l'équilibre des pouvoirs dans le traité. A cet égard, l'arrêt 9-56 se rapproche de l'arrêt 7-56 où la Cour apportait des limites au principe de l'autonomie des institutions de la Communauté. Il reflète, en effet, la structure institutionnelle du traité, telle que la Cour la conçoit. Si la Haute Autorité ne peut déléguer ses pouvoirs discrétionnaires, c'est que ses décisions doivent être prises après diverses consultations prévues par le traité ; c'est aussi que son action fait l'objet d'un contrôle politique de la part de l'Assemblée (49) ; c'est enfin que ses décisions sont juridictionnellement contrôlées par la Cour. Ce sont là les garanties fondamentales dont disposent les Etats et les entreprises, auxquelles aucune institution de la Communauté ne saurait porter atteinte.

« Cet arrêt, qui apparaît à bien des égards comme une condamnation du dirigisme professionnel, écrit M. Lagrange, a eu, à juste titre, un grand retentissement dans les milieux de la Communauté. Le juriste le comprendra pour sa part en raison de l'importance doctrinale d'une décision qui, transposant dans le domaine de la communauté une véritable théorie de la délégation de pouvoir, touche directement à l'équilibre de ces pouvoirs, tel qu'établi par le traité, et, par là, à l'étendue et aux conditions de la délégation de souveraineté elle-même qui est

(48) Les modalités de la délégation de pouvoir consenties par la Haute Autorité aux organismes de Bruxelles étaient, à elles seules, suffisantes pour faire de la décision n° 14-55 une décision irrégulière au regard du traité.

(49) La Cour précise, dans son arrêt 9-56, que la Haute Autorité, si elle avait exercé elle-même les pouvoirs qu'elle a délégué aux organismes de Bruxelles, aurait été dans l'obligation de s'en expliquer dans le rapport annuel qu'elle présente à l'Assemblée.

à la base de la C.E.C.A. Le droit administratif est dépassé : nous sommes au cœur d'un véritable *droit constitutionnel fédéral*, surtout si l'on tient compte du fait que c'est une personne privée, sujette à la fois de la Communauté et d'un des Etats membres, qui obtient le respect de règles établies au profit de ces « sujets de double allégeance » en vue de tracer les limites et les conditions d'exercice des pouvoirs reconnus à l'« exécutif fédéral »... (50).

(50) Le rôle de la Cour de Justice des Communautés, par M. LAGRANGE, dans *Les Problèmes Juridiques et économiques du Marché Commun*. (Colloque des Facultés de Droit, Lille, juin 1959). Librairies Techniques, Paris 1960.

CHAPITRE II

LA REVISION DES TRAITES

Les pouvoirs de la Cour dans la procédure dite de « petite révision » du traité instituant la C.E.C.A.

Les trois traités instituant les Communautés européennes ont prévu une procédure de révision générale de leurs dispositions, conforme au droit classique des traités internationaux. Elle suppose notamment, pour que les amendements apportés aux traités entrent en vigueur, que chaque Etat membre ait ratifié les nouveaux accords.

Chaque traité apporte une exception à cette règle. En effet, il est possible qu'une décision s'avère nécessaire, sans avoir pourtant été autorisée par les traités. Il est permis de l'arrêter suivant une procédure beaucoup plus souple que la procédure de révision proprement dite. Cette décision ne peut toutefois être adoptée que par l'accord unanime des Etats membres.

Le traité instituant la C.E.C.A., apporte à la procédure générale de révision une exception d'une portée beaucoup plus grande. Il aménage une procédure de révision de ses propres dispositions qui, si elle est partielle, peut aboutir sans que soit nécessairement réuni l'accord de tous les Etats membres. La Cour de Justice joue, dans le déroulement de cette procédure exceptionnelle, un rôle déterminant. Son rôle n'est d'ailleurs plus juridictionnel à proprement parler. Disposant d'un droit de veto dans l'engagement de cette procédure, la Cour, est cette fois, exceptionnellement investie d'une compétence active.

I. — La procédure de révision générale des traités.

1) *La procédure de révision du traité instituant la C.E.C.A.* est décrite par l'article 96 du traité. La révision du traité n'est possible qu'à l'expiration de la période de transition (1). Elle ne peut ainsi être mise

(1) La convention relative aux Dispositions Transitoires prévoit, en son § 21-2°, que la mise en application du traité s'effectue en deux périodes, la période prépara-

en œuvre qu'après que toutes les dispositions du traité aient été mises en application, et qu'aient cessé de jouer les mesures particulières de la Convention relative aux dispositions transitoires. Le gouvernement de chaque Etat membre et la Haute Autorité disposent du droit d'initiative de la révision du traité. Toutefois, lorsqu'un gouvernement propose d'apporter des amendements au traité, cette proposition est soumise au Conseil spécial de Ministres. C'est seulement si ce dernier, par un avis émis à la majorité des deux tiers, le décide qu'est ensuite réunie une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres. Convoquée par le Président du Conseil, la conférence arrête alors, d'un commun accord entre les Etats membres, les modifications à apporter aux dispositions du traité. Les amendements adoptés à cette conférence doivent être ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. Ainsi, la procédure de révision de l'article 96 suit assez fidèlement les étapes de la confection du traité lui-même. En effet, celui-ci fut rédigé lors de la conférence de Paris, ouverte le 20 juin 1950 et à laquelle participaient les délégations des six Etats européens ralliés aux idées lancées par R. Schuman le 9 mai 1950. Complétés par la conférence des Ministres des six Etats qui se tint à Paris du 12 au 18 avril 1951, les textes furent signés le 18 avril 1951. Aux termes de l'article 99, enfin, le traité dut être ratifié par les six Etats membres et n'est entré en vigueur que « le jour du dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui (procéda) le dernier à cette formalité » (2). Au demeurant, la négociation, la signature et la ratification sont les étapes de la « procédure classique de conclusion des traités (internationaux) » (3). Que la procédure de révision du traité soit conforme au principe de l'acte contraire et que l'accord unanime des Etats membres soit nécessaire pour que cette procédure atteigne son but, ce sont là encore des règles classiques du droit des traités internationaux.

2) *La procédure de révision générale des traités de Rome*, prévue par les articles 236 du traité de la C.E.E. et 204 du traité de la C.E.E.A., est très peu différente de celle du traité de la C.E.C.A. L'initiative de la révision appartient également au gouvernement de chaque Etat membre et à la Commission. Le Conseil, saisi d'un projet de révision du traité, doit émettre un avis favorable (4) à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres. « Celle-ci est convoquée par le Président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun

toire et la période de transition. La première s'étend de la date de l'entrée en vigueur du traité à la date de l'établissement du marché commun, la seconde commence à la date de l'établissement du marché commun et prend fin à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'institution du marché commun pour le charbon. (Elle prit fin le 9-2-1958.)

(2) Article 99-2° ; traité C.E.C.A.

(3) Ch. ROUSSEAU, traité de droit international, *op. cit.*, p. 21.

(4) Adopté, il est vrai, dans cette hypothèse à la majorité simple.

accord les modifications à apporter au présent traité » (5). Comme dans l'hypothèse précédente, les amendements apportés au traité devront être ratifiés par tous les Etats membres, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives, avant d'entrer en vigueur.

II. — *Les exceptions apportées à la procédure de droit commun par les trois traités.*

La procédure de révision générale des trois traités est lourde à mettre en œuvre. Aussi, a-t-il été prévu une procédure plus simple permettant, le cas échéant, de combler, avec plus de rapidité, les lacunes des trois traités.

1) *L'article 95, alinéa 1 du traité instituant la C.E.C.A.*, dispose que, « dans tous les cas non prévus au présent traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier et conformément aux dispositions de l'article 5, l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif » (6).

Ces dispositions ne sauraient être interprétées comme permettant une révision du traité, par une procédure simplifiée. La décision de la Haute Autorité qui, sur avis conforme du Conseil, peut être prise dans un cas non prévu au présent traité est doublement limitée : elle doit respecter les dispositions de l'article 5 et notamment de son 4^e alinéa, suivant lequel la Haute Autorité « n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ». De plus, l'autorisation de prendre une telle décision n'est pas donnée, par le Conseil à la Haute Autorité, une fois pour toutes, mais il ressort du texte de l'article 95, alinéa 1 qu'une telle autorisation est requise chaque fois que la Haute Autorité souhaite prendre cette décision. Il appartient, le cas échéant, à la Cour de contrôler le respect de ces règles, notamment par la voie du recours en annulation des décisions soit de la Haute Autorité, soit du Conseil.

Il reste que, sans être obligé de recourir à la procédure de révision du traité, sous réserve, il est vrai, de respecter les dispositions des articles 2 à 5 du traité, il est possible de combler une lacune du traité. Soulignons toutefois que l'accord unanime des Etats membres est requis (7).

(5) Article 236-2°, C.E.E. ; 204-2°, C.E.E.A.

(6) L'article 95, alinéa 2, précise que : « la même décision ou recommandation, prise dans la même forme, détermine éventuellement les sanctions applicables ».

(7) Cette procédure pourrait être rapprochée de la conclusion des « accords en forme simplifiée », pratiquée en droit international (ces accords se caractérisent par conclusion immédiate — négociation et signature — et par l'absence d'une ratification).

2) *Les articles 235 et 203 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A.* édictent une règle voisine : « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet », la Commission peut proposer au Conseil de prendre les « dispositions appropriées ». Après avoir consulté l'Assemblée, le Conseil statue à l'unanimité sur la proposition de la Commission, arrêtant le cas échéant ces dispositions.

Cette procédure donne au Conseil de plus larges possibilités que n'en a l'institution homologue de la C.E.C.A., en vertu de l'article 95-1° du traité de la C.E.C.A. En effet, le Conseil peut ici arrêter, une fois pour toutes, les conditions dans lesquelles les institutions communautaires pourront désormais intervenir dans tel cas non prévu par le traité. On peut même imaginer que, par sa décision prise à l'unanimité, le Conseil permette qu'à l'avenir soit prise telle décision sans que soit nécessairement requis l'accord unanime des Etats membres.

Nous sommes donc ici plus proche d'une véritable procédure de révision simplifiée des traités que dans le cas du traité de la C.E.C.A. Toutefois l'accord unanime des Etats membres reste la condition de la mise en jeu des dispositions des articles 235 et 203 des Traités de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (8).

III. — *La procédure de révision partielle du traité instituant la C.E.C.A.*

L'article 95, 3° et 4° alinéas, prévoit enfin une procédure permettant une révision partielle du traité instituant la C.E.C.A. (9). L'objet de cette procédure est strictement limité par le traité. En revanche, elle permet de réviser ce dernier sans que soit réuni l'accord unanime des Etats membres de la Communauté et sans qu'intervienne la ratification des dispositions nouvelles.

Cette procédure de révision peut donc aboutir contre l'avis même d'un Etat membre ; mais, contrepartie de son caractère exceptionnel, elle est lourde à mettre en œuvre : la Cour de Justice y joue un rôle très important.

(8) Cette procédure se rapproche également de la conclusion des « accords en forme simplifiée » en droit international. Plus encore peut être que celle de l'article 95-1° du traité C.E.C.A. puisque le Conseil peut ici arrêter des dispositions nouvelles, de caractère permanent.

(9) On peut estimer que si cette procédure a été prévue dans ce cas, c'est que les dispositions du traité C.E.C.A. sont très précises ; les dispositions des traités de Rome, au contraire, sont le plus souvent, très générales et renvoient à des règlements d'application. Une procédure de révision partielle des dispositions des traités de Rome a pu paraître moins nécessaire.

SECTION 1

LA PROCEDURE DE « PETITE REVISION »
DU TRAITE INSTITUANT LA C.E.C.A.

La procédure de révision, instituée par l'article 95, 3^e et 4^e alinéas du traité de la C.E.C.A. est limitée par diverses règles. Elle ne peut jouer qu'à l'expiration de la période transitoire.

Elle ne peut être engagée que si certaines conditions sont réunies : « si des difficultés imprévues, révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent traité, ou un changement profond des conditions économiques ou techniques qui affecte directement le marché commun du charbon ou de l'acier » sont intervenues. De plus, cette procédure de « petite révision » (10) ne peut avoir pour objet que « l'adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés » à la nouvelle situation créée par les difficultés ou les changements qui sont survenus dans l'application du traité.

Deux autres règles viennent enfin limiter la portée de cette procédure : les modifications qu'elle permet d'apporter au traité ne doivent porter atteinte ni aux dispositions des articles 2, 3 et 4 du traité (11), ni aux rapports des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

Si la procédure de « petite révision » est ainsi doublement limitée, par les conditions apportées à sa mise en œuvre et par son objet, son déroulement est très différent de celui de la procédure de révision générale, prévue par l'article 96 du traité. Deux différences apparaissent essentiellement.

En premier lieu, lorsque les amendements apportés au traité par le jeu des troisième et quatrième alinéas de l'article 95 sont définitivement adoptés, aucune ratification par les Etats membres n'intervient, ni avant, ni après leur entrée en vigueur.

En second lieu, l'accord de tous les Etats membres n'est pas nécessaire pour que la procédure aboutisse. Une telle règle reste exceptionnelle en droit international, encore qu'on la rencontre dans certains traités multilatéraux (12).

(10) Ainsi appelée en raison des limites que lui assignent les dispositions de l'article 95.

(11) Ces dispositions ont une portée particulière, cf. 2^e partie. Titre liminaire. *Infra*, p. 309 et s.

(12) Cf. l'article 26 du *Pacte de la S.D.N.* et l'article 108 de la *Charte des Nations Unies*. Ce dernier dispose, par exemple : « les amendements à la présente charte

Cette procédure de « petite révision » n'est pas pour autant, facile à mettre en œuvre. Elle comporte principalement trois étapes.

1) *L'initiative du projet de révision.* La Haute Autorité et le Conseil doivent établir, d'un commun accord, les propositions de révision. Les deux institutions doivent donc s'accorder sur un texte unique. Le Conseil statue dans ce cas, à la majorité des 5/6 des membres qui le composent. L'un des six Etats peut donc désapprouver l'engagement de la procédure de révision du traité, sans pouvoir l'empêcher.

2) *Le projet est soumis à l'avis de la Cour.* La Cour doit examiner s'il est conforme aux dispositions de l'article 95, 3^e alinéa. La Cour doit tout d'abord vérifier si les conditions de petite révision sont réunies, si des difficultés ou des changements sont intervenus sur le Marché commun. Elle doit ensuite vérifier qu'il n'est porté atteinte ni aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ni aux rapports des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté. La Cour doit aussi examiner si le projet ne vise que « l'adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés ». Enfin, elle doit apprécier dans quelle mesure les modifications apportés au traité sont propres à apporter un remède à la situation qui résulte des difficultés ou des changements intervenus sur le Marché Commun. *Dans son examen, la Cour « a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit ».* Ce n'est que si la Cour reconnaît la parfaite conformité des propositions de révision aux dispositions du 3^e alinéa de l'article 95 que le projet peut être soumis à la troisième et dernière étape de la procédure. *La Cour est ainsi investie d'un véritable droit de veto dans le déroulement de cette procédure ;* elle l'exerce souverainement, appréciant tous les éléments de fait et de droit de la situation qui lui est soumise. Ses pouvoirs dépassent l'exercice d'une simple mission juridictionnelle.

3) *Le projet est ensuite transmis à l'Assemblée.* Il doit être adopté à une double majorité : les trois quarts des suffrages exprimés dans le vote ; les deux tiers des membres composant l'Assemblée. Ainsi approuvé ; le projet de révision entre en vigueur sans qu'intervienne à ce stade ni la ratification, ni aucun autre type de sanction étatique.

Cette procédure de petite révision fut engagée à deux reprises. Chaque fois, la Cour, attentive à une exacte application de l'article 95, a refusé le premier projet élaboré par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres. Cependant, la Cour ne s'est pas bornée à un refus. Elle a chaque fois déterminé, avec précision, les conditions auxquelles, le cas

entreront en vigueur pour tous les membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale...» L'article 108 ajoute toutefois, contrairement à la procédure édictée par l'article 95 et 3^e et 4^e du traité C.E.C.A., que les deux tiers des membres de l'O.N.U., y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité, doivent ratifier ces amendements pour qu'ils entrent en vigueur.

échéant, elle donnerait un avis favorable à un nouveau projet de révision, confirmant la nature particulière des pouvoirs qu'elle exerce dans cette procédure.

SECTION 2

LA REVISION DE L'ARTICLE 56 DU TRAITE INSTITUANT LA C.E.C.A.

Le 4 décembre 1959, la Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont soumis à l'avis de la Cour de Justice un projet de révision de l'article 56 du traité, établi en accord par ces deux institutions au cours de la session du Conseil de Ministres tenue à Luxembourg, le 17 novembre 1959. Cette proposition tendait à ajouter au texte de l'article 56 un texte, dénommé pour la commodité, « article 56 *bis* ».

La Haute Autorité et le Conseil de Ministres accompagnaient leur demande d'une explication sur l'origine et la portée de la proposition de révision.

1) « C'est en considérant l'état de droit en vigueur jusqu'ici que la Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont été amenés à penser qu'il y avait lieu de réviser l'article 56 du traité » (13).

En effet, les dispositions du paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires ont pour objet « de mettre la main-d'œuvre à l'abri des charges de la réadaptation et de lui assurer un emploi productif... au cas où les conséquences que comporte l'établissement du Marché commun placeraient certaines entreprises ou parties d'entreprises dans la nécessité de cesser ou de changer leur activité au cours de la période de transition » (14). Ces dispositions ont évidemment un caractère transitoire. Elles cessent, en principe, de s'appliquer en même temps que prend fin la période transitoire. Elles peuvent toutefois, aux termes du paragraphe 23, 8^e point de la Convention, être prorogées pour les deux années qui suivent l'expiration de la période de transition, par décision de la Haute Autorité, prise sur avis conforme du Conseil de Ministres. Compte tenu de ces dernières dispositions, le bénéfice des aides prévues au paragraphe 23 de la Convention ne peut être accordé au-delà du 9 février 1960.

Or, il a été largement fait usage des dispositions du paragraphe 23 de la Convention pendant la période transitoire et « l'expérience a montré que les modalités d'aides (qu'elles permettent) constituent un

(13) Recueil, V, 539 (demande d'avis).

(14) Paragraphe 23, 1^{er} point, Convention relative aux dispositions transitoires.

ensemble de mesures suffisamment efficaces pour mettre la main-d'œuvre à l'abri des charges de la réadaptation et lui assurer un emploi productif » (15).

2) L'article 56 du traité a également pour objet de mettre la main-d'œuvre à l'abri des charges de réadaptation résultant d'une perte d'emploi. Il permet cependant non plus de faire face aux conséquences de l'établissement du Marché Commun, mais seulement à celles de changements technologiques. Le champ concret d'application de l'article 56 est ainsi singulièrement restreint.

Or, « l'évolution du marché charbonnier... a... souligné la nécessité de disposer d'un instrument suffisant pour faire face aux conséquences sociales des adaptations rendues nécessaires par le changement profond des conditions d'écoulement. De plus en plus, l'écoulement du charbon se heurte, en effet, à une concurrence croissante tant des produits de substitution que des produits importés » (16). Aussi, depuis un certain temps déjà, les milieux intéressés de la Communauté, « voyant approcher la date limite d'application des dispositions du paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires et... considérant l'étroitesse du champ d'application de l'article 56... se sont préoccupés de dégager les conclusions de l'expérience fournie par les premières années d'application du Marché commun » (17). C'est qu'en effet « l'évolution récente du marché charbonnier est caractérisée par un changement profond des conditions d'écoulement du charbon qui pose à la Communauté des problèmes tout à fait nouveaux par rapport à ceux que les auteurs du traité avaient pu prendre en considération » (18).

3) C'est dans cette perspective que la Haute Autorité et le Conseil de Ministres situent le projet de révision de l'article 56, dans leur demande d'avis. Ce projet, vise, en effet, « à mettre la main-d'œuvre à l'abri des charges de réadaptation résultant pour elle des cessations, réductions ou changements d'activité des entreprises par suite d'un changement profond des conditions d'écoulement » (18).

Alors que l'article 56 s'applique à des changements technologiques, le nouveau texte, à l'image du paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires, prend en considération les changements dans les conditions d'écoulement dans l'industrie du charbon. Il prévoit que si, dans cette hypothèse, certaines entreprises sont dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer leur activité, de façon définitive, la Haute Autorité sur demande des gouvernements intéressés, peut assurer le financement de certains programmes d'investissements, et consentir une aide non remboursable, notamment pour faciliter la réadaptation, la réinstallation et le réemploi des travailleurs amenés à changer d'emploi.

(15) Demande d'avis. Recueil, V, 541.

(16) Demande d'avis. Recueil, V, 543.

(17) Demande d'avis. Recueil, V, 542.

(18) Demande d'avis. Recueil, V, 546.

§ 1. — *Le premier avis de la Cour de Justice (17 décembre 1959).*

La Cour de Justice répondit à cette demande d'avis le 17 décembre 1959, se livrant à une confrontation systématique des dispositions de l'article 56 bis et des exigences de l'article 95, 4^e alinéa. Il est remarquable de considérer que la Cour, tout en critiquant le projet de révision et en refusant finalement de donner un avis favorable, suggère directement à la Haute Autorité et au Conseil de Ministres les modifications du projet, au prix desquelles elle lui donnerait son acquiescement. Son raisonnement se développe en quatre points.

1^{er} point. Les modalités d'exercice des pouvoirs existants de la Haute-Autorité peuvent être modifiées par la procédure de l'article 95.

La Cour de Justice considère en premier lieu que le projet ne comporte aucune modification de structure du traité et qu'il n'implique pas un transfert de pouvoirs des Etats membres à la Communauté et ne restreint pas, en quelque manière que ce soit, les pouvoirs des Etats membres.

La Cour de Justice constate ensuite que le traité a manifestement voulu exclure l'attribution de pouvoirs nouveaux à la Haute Autorité par le biais de l'article 95, 3^e. Il y a donc lieu d'examiner « si la modification proposée est une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés » (19). Sur ce point, un problème se pose : les termes de l'article 56 (ancien) et ceux de l'article 56 bis (nouveau) différent en ce qui concerne la détermination des conditions de fond relatives à l'exercice de ces pouvoirs.

La Cour donne ici une interprétation large de l'article 95, 3^e. « On ne peut, en principe, décide-t-elle, faire d'objection à une modification des modalités d'exercice d'un pouvoir. Ce serait vider de son sens et de sa portée pratique l'article 95, 3^e. En effet, si des changements profonds interviennent dans les conditions économiques et techniques — au sens de l'article 95-3^e —, ils entraînent un changement dans la structure du Marché commun du charbon et de l'acier et rendent ainsi nécessaire une adaptation des modalités d'exercice des pouvoirs existants » (20).

2^e point. En l'espèce, une telle adaptation des pouvoirs de la Haute-Autorité est-elle justifiée ?

1) La Cour écarte la première partie du raisonnement présenté par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres dans leur demande d'avis. Ces derniers avaient invoqué les difficultés découlant de l'expiration de la période transitoire et notamment de la disparition des pouvoirs attri-

(19) Recueil, V, 557.

(20) Recueil, V, 557-558.

bués par le paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires. « Ainsi, la modification proposée (tendrait), en partie du moins, à prolonger en fait — et au-delà de la période transitoire — les pouvoirs accordés à la Haute Autorité par la Convention relative aux dispositions transitoires... » (21). Il n'est pas nécessaire de développer cette question, estime la Cour : « il suffit de constater que toutes modifications des dispositions relatives à la période transitoire, et notamment toute prolongation générale ou partielle de cette période, sont exclues du fait que la révision en cause n'est ouverte que pour la période postérieure à l'expiration de la période transitoire » (22).

2) En revanche, la Cour admet que des changements profonds des conditions économiques rendent nécessaire l'adaptation du traité. « Il est de notoriété publique que d'une part l'apparition sur le marché de nouvelles sources d'énergie, d'autre part la concurrence, accentuée par suite de l'abaissement des tarifs de transports internationaux, de combustibles non communautaires, provoquent un changement profond des conditions économiques qui affectent le marché commun du charbon et de l'acier » (22). De ce fait, la Cour estime que l'engagement de la procédure de révision est justifié. Il lui reste à examiner si le texte proposé par la Haute Autorité remplit les conditions prévues par l'article 95, 3^e et 4^e.

3^e point. *Le projet de révision est-il conforme aux exigences de l'article 95, 3^e et 4^e ?*

C'est là le passage essentiel de l'avis de la Cour. En effet, critiquant le projet de révision qui lui est présenté sous tel ou tel de ses aspects, la Cour donne un avis défavorable. Mais elle est ainsi amenée à tracer les grandes lignes du projet de révision que devront lui présenter la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, s'ils persistent dans leur intention de réviser le traité. C'est seulement si ce second projet respecte le cadre, tracé dans son premier avis par la Cour, que celle-ci déclarera le deuxième projet conforme au traité, par son second avis (23).

La Cour pose trois séries de questions :

1) L'adaptation proposée des pouvoirs de la Haute Autorité apporte-t-elle des « modifications appropriées » au traité ? La Cour apporte à ce sujet trois critiques au projet d'article 56 *bis* qui lui est présenté. Elles sont d'inégale portée. En premier lieu, elle estime que la condition de fond prévue par le nouvel article pour l'intervention de la Haute Autorité, est conçue dans des termes trop larges. Elle consiste en des « changements profonds dans les conditions de l'écoulement ». Une telle définition, estime la Cour, « permettrait l'application des pouvoirs en

(21) Recueil, V, 558.

(22) Recueil, V, 559.

(23) Les pouvoirs de la Cour de Justice sont ici très proches de ce qu'ils sont dans l'hypothèse de l'article 37. Cf. *infra*, p. 231 et s.

cause même en vue de remédier aux difficultés causées par l'établissement du marché commun » (24). Cette application « dépasserait évidemment les limites posées par l'article 95 aux pouvoirs de modification du traité » (24). Elle « doit être exclue par les termes mêmes de la proposition » (24). Ainsi, la Cour suggère-t-elle clairement une autre rédaction du texte.

En second lieu, la Cour constate que « le fait de limiter la période de validité du texte proposé à un délai expirant le 10 février 1963 n'est guère conciliable avec la structure du traité dont les auteurs ont tenu à dissocier soigneusement les dispositions définitives, destinées à rester en vigueur pendant cinquante ans et les dispositions transitoires » (24). La Cour voit dans les modifications proposées, moins une modification du traité proprement dit qu'une prolongation de la Convention relative aux dispositions transitoires. Or, la Cour l'a déjà souligné (25), « toute prolongation générale ou partielle de la « période transitoire (est) exclue ». La Cour suggère ainsi à la Haute Autorité et au Conseil de Ministres de ne prévoir, par la procédure de révision de l'article 95, que l'adoption de dispositions ayant un caractère définitif.

En troisième lieu, la Cour se demande « si la modification proposée ne risque pas de causer de graves conflits du fait que l'obligation de la Haute Autorité (de consentir une aide non remboursable)... a un caractère illimité » (26)... En effet, « une telle obligation pourrait entraîner des dépenses tellement élevées que le taux (du prélèvement établi sur la production du charbon et d'acier) prévu à l'article 50, paragraphe 2 du traité pourrait s'avérer insuffisant » (27). Sur ce point, la Cour ne conclut pas de façon expresse et formelle. Elle n'entend pas « pour ce seul motif, qualifier la modification de « non appropriée » (27) ». « (Elle) juge cependant utile de signaler cette difficulté et de suggérer qu'elle soit évitée en laissant à la Haute Autorité l'appréciation de l'opportunité de l'exercice de ce pouvoir » (27).

2) La modification du traité proposée par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres affecte-t-elle les dispositions des articles 2, 3 et 4 du traité ? La Cour refuse ici encore de donner un avis favorable au projet de révision. Elle estime « qu'il est contraire aux articles mentionnés, et notamment à l'article 4, de prévoir actuellement une modification en ce qui concerne l'industrie charbonnière, tout en laissant l'industrie sidérurgique dans l'incertitude de sa position au cas où les conditions de l'article 56 nouveau seraient réunies dans son chef à son bénéfice » (28). Sans doute « la nécessité d'une modification (ne se fait-elle) sentir pour l'instant que dans (l'industrie charbonnière) » (28) mais « ce fait ne

(24) Recueil, V, 560.

(25) Cf. *supra*, le 2^e point, p. 208.

(26) Recueil, V, 560-561.

(27) Recueil, V, 561.

(28) Recueil, V, 561.

constitue pas une raison valable de limiter (la modification des dispositions du traité) aux industries immédiatement menacées » (28).

3) Le texte du projet de révision modifie-t-il la distribution des pouvoirs entre la Haute Autorité et les autres institutions de la Communauté ? La Cour estime qu'à cet égard également le projet de révision ne respecte pas les exigences de l'article 95, 3^e. En effet, le projet de révision limite la durée de validité du texte proposé. Ainsi, si une prorogation s'avérait nécessaire, « la Haute Autorité serait soumise périodiquement — lors du renouvellement des modalités des pouvoirs accordés par l'article 56 nouveau — au consentement du Conseil de Ministres et de l'Assemblée parlementaire » (29).

La Cour estime que « ce fait est susceptible d'entraver la liberté d'action et d'appréciation de la Haute Autorité » (29) et qu'ainsi, « par la limitation de la durée de validité du texte proposé, l'équilibre prévu par le traité, entre les institutions de la Communauté, se trouverait compromis » (29).

La Cour estime en conclusion, que le projet de modification de l'article 56, tel qu'il lui a été soumis par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 95, 3^e et 4^e. Elle rappelle, dans le dispositif de son avis, les dispositions du projet qui, selon elle, dépassent les limites de la procédure de petite révision :

a) le champ d'application des nouvelles dispositions est limité à l'industrie du charbon ;

b) leur durée de validité est limitée au 10 février 1963 ;

c) les conditions d'application du texte proposé ont une portée trop large.

La Cour ne donnera donc un avis favorable à la révision de l'article 56 du traité que si un second projet de révision, modifiant le projet initial à la lumière des motifs de son avis, lui est présenté par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres.

§ 2. — *Le second avis de la Cour de Justice (4 mars 1960).*

Le 4 février 1960, la Haute Autorité et le Conseil de Ministres soumièrent à l'avis de la Cour de Justice une nouvelle proposition de modification de l'article 56 du traité, établie par ces deux institutions aux cours de la session du Conseil de Ministres tenue à Luxembourg le 26 janvier 1960. Cette nouvelle proposition tenait compte des différentes considérations émises par la Cour, dans son avis du 17 décembre 1959.

1) *La nouvelle demande d'avis.*

La Cour avait, en effet, admis que la situation du marché du charbon et de l'acier justifiait une révision de l'article 56 du traité et

(29) Recueil, V, 562.

que celle-ci, tendant à modifier les conditions dans lesquelles la Haute Autorité est habilitée à intervenir en matière de réadaptation, pouvait être opérée par la procédure prévue par l'article 95, 3^e et 4^e. Mais elle avait formulé des objections sur le premier texte qui lui était soumis quant à son champ d'application, à sa durée de validité et à ses conditions d'application.

La Haute Autorité et le Conseil de Ministres soulignent, dans leur demande d'avis, présentée le 4 février 1960, que le nouveau projet de révision de l'article 56 a été rédigé conformément aux lignes générales qui se dégagent du premier avis de la Cour. La Haute Autorité et le Conseil de Ministres font notamment observer à la Cour que (30) :

1) Le nouveau texte relatif aux mesures de réadaptation s'étendra à la fois aux industries du charbon et de l'acier.

2) La limitation de la durée de validité des dispositions proposées au 10 février 1963 n'a pas été reprise.

3) « La Cour ayant estimé que la condition de fond prévue pour l'intervention de la Haute Autorité était énoncée en des termes trop larges permettant l'application des pouvoirs en cause même en vue de remédier aux difficultés causées par l'établissement du Marché commun, la Haute Autorité et le Conseil de Ministres précisent que les nouvelles dispositions s'appliqueront seulement aux conséquences des « changements profonds de conditions d'écoulement... *qui ne sont pas directement liés à l'établissement du marché commun* » (31) (32).

4) Enfin, « pour rencontrer les préoccupations exprimées par la Cour en ce qui concerne les incidences financières des opérations de réadaptation, la Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont, dans la nouvelle proposition, laissé, dans tous les cas, à la Haute Autorité l'appréciation de l'opportunité de l'exercice de ses pouvoirs » (33).

La Haute Autorité et le Conseil de Ministres ajoutent qu'ils sont convenus « de porter à la connaissance de la Cour certaines considérations juridiques... formulées au cours de la session du Conseil » (33). Le Gouvernement fédéral allemand s'est en effet opposé au projet de révision de l'article 56 (34). Ses observations ont été consignées dans un docu-

(30) Recueil, VI. Demande d'avis du 4 février 1960, 99-100.

(31) La demande d'avis se réfère expressément, pour expliciter le sens de cette formule, à l'arrêt du 12 juin 1958 de la Cour (affaire 15-57), in recueil, IV, p. 186. La Cour y déclarait, notamment « en l'espèce, la requérante (Cie des Hauts Fourneaux de chasse), n'a pas établi que les difficultés dont elle se plaint et que le déplacement de production qu'elle craint soient imputables à l'établissement du Marché commun. Le fait que ces difficultés puissent résulter d'une mesure — l'institution d'un système de péréquation — que la Haute Autorité a prise dans l'exercice des pouvoirs que le traité lui a conférés, *sans que l'exercice de ces pouvoirs soit directement lié à l'établissement du Marché commun*, ne saurait justifier l'adoption de mesures de sauvegarde au sens du paragraphe 29 de la Convention relative aux dispositions transitoires ».

(32) Recueil, VI. Demande d'avis du 4 février 1960, 99-100.

(33) Recueil, VI. Demande d'avis du 4 février 1960, 100.

(34) Ce dernier avait toutefois recueilli la majorité des 5/6^e des membres du Conseil.

ment annexé à la demande d'avis et présentées en même temps à la Cour de Justice.

2) *L'avis de la Cour.*

Dans son avis, émis le 4 mars 1960, la Cour « constate qu'il a été satisfait en tout point aux objections et observations exprimées dans l'avis du 17 décembre 1959 » (35). Toutefois « la Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont... jugé opportun de joindre à leur demande (d'avis) une annexe contenant « certaines considérations juridiques qui ont été formulées au cours de la session du Conseil » (35). « La Cour estime « qu'il convient d'examiner les considérations ainsi énoncées » (35).

Aussi, la Cour, dans ce deuxième avis, s'attache-t-elle exclusivement à l'examen des objections apportées à la procédure de révision de l'article 56 par le Gouvernement fédéral allemand. Celles-ci sont au nombre de trois. La Cour les repousse, les unes après les autres.

1) En premier lieu, l'argumentation du Gouvernement fédéral « met en question l'interprétation retenue par la Cour dans son avis du 17 décembre 1959, aux termes de laquelle l'extension envisagée des conditions de fond relatives à l'application de l'article 56 doit être considérée comme une « adaptation des règles relatives à l'exercice... des pouvoirs qui sont... conférés « à la Haute Autorité » (35). Le gouvernement fédéral voit, au contraire, dans l'extension envisagée, l'octroi d'un pouvoir nouveau, « ce qui incontestablement irait à l'encontre de l'article 95 » (36).

La Cour réaffirme, sur ce point, sa première interprétation : elle souligne notamment que l'opinion du Gouvernement allemand, si elle était retenue, « aurait pour conséquence que l'article 95 ne saurait être appliqué pratiquement que pour la modification des règles relatives à la procédure et aux formes à observer par la Haute Autorité dans l'exercice de ses pouvoirs... Une telle interprétation... réduit si étroitement les possibilités d'adaptation du traité qu'on ne saurait plus comprendre comment ses auteurs ont pu considérer la révision prévue à l'article 95-3^e, comme un moyen adéquat pour mettre la Communauté en état de faire face à un « changement profond des conditions économiques ou techniques » (37).

2) En second lieu, le Gouvernement fédéral affirme que la proposition envisagée porte atteinte au rapport des pouvoirs respectifs de la Haute Autorité et des autres institutions de la Communauté « ainsi que des Etats membres », du fait qu'elle opère un transfert illégal des pouvoirs des Etats membres à la Haute Autorité. A ce sujet, la Cour déclare que, « comme l'avis du 17 décembre 1959 l'a aussi constaté,

(35) Recueil, VI, 112.

(36) Recueil, VI, 113.

(37) Recueil, VI, 113.

il ne peut s'agir en l'espèce d'un transfert de pouvoir parce que la modification proposée n'apporte aucune restriction aux pouvoirs des Etats membres » (38).

3) Le Gouvernement fédéral allègue, enfin, que si la modification proposée était adoptée, elle rendrait nécessaire une augmentation sensible des prélèvements opérés par la Haute Autorité sur la production de charbon et d'acier. Elle pourrait, de ce fait, « empêcher la Haute Autorité de veiller, ainsi que l'article 3, *d*, lui en fait l'obligation, au maintien de conditions incitant les entreprises à développer leur potentiel de production.

La Cour rétorque que « la révision proposée ne comportant pas... l'octroi de pouvoirs nouveaux, ne constitue pas une attribution de pouvoirs nouveaux dans le cadre de l'article 50 » (39). Elle rappelle que, répondant à sa suggestion, la Haute Autorité et le Conseil de Ministres ont seulement prévu « la faculté et non l'obligation d'intervention de la Haute Autorité » (40). On ne saurait soutenir que la modification proposée porte atteinte aux dispositions de l'article 3, *d*, du traité, « car si elle peut avoir pour effet d'augmenter le montant du prélèvement, elle tend en revanche, à favoriser l'assainissement du marché rendu nécessaire par un changement intervenu dans les conditions économiques » (41). Enfin, qu'une augmentation possible — mais non inéluctablement nécessaire — du taux du prélèvement ait éventuellement des inconvénients, « relève d'une appréciation politique et non juridique » (41).

La Cour, ayant ainsi repoussé point par point l'argumentation du Gouvernement fédéral, déclare que le projet de révision de l'article 56 du traité, tel qu'il lui a été soumis par la demande du 4 février 1960, « est conforme aux dispositions de l'article 95, 3^e et 4^e alinéas, du traité » (42).

Le projet de révision de l'article 56 devint enfin définitif (43) après que l'Assemblée parlementaire l'eût voté (44).

(38) La Cour rappelle, de plus, que l'article 95, s'il interdit toute modification du rapport des pouvoirs respectifs de la Haute Autorité et des autres institutions de la Communauté, ne fait aucune mention du rapport des pouvoirs respectifs de la Haute Autorité et des Etats membres. Toutefois, la Cour estime qu'effectivement il faut admettre, comme elle l'a constaté dans son avis du 17 décembre 1959, que l'article 95 ne peut être invoqué pour modifier le rapport des pouvoirs de la Communauté et des Etats membres tel qu'il a été établi par le traité.

(39) Recueil, VI, 115.

(40) Recueil, VI, 115-116.

(41) Recueil, VI, 116.

(42) Recueil, VI, 116.

(43) Il fut publié au J.O. des C.E. le 16 mai 1960.

(44) Le projet de révision de l'article 56 fut voté par l'Assemblée, par 114 voix contre 2, le 29 mars 1960 (la majorité des 2/3 des membres composant l'Assemblée était de 94 — 141 sièges pourvus — ; la majorité des 3/4 des suffrages exprimés de 87 : la double condition de majorité, prévue par l'article 95, 4^e alinéa du traité, a donc été largement remplie).

La révision de l'article 56, fit, pour la première fois, jouer la procédure de « petite révision » prévue par l'article 95 du traité C.E.C.A. ; elle en est une illustration remarquable.

1) *La Cour dispose d'un pouvoir extrêmement étendu.* Avant que le projet de révision soit présenté devant l'Assemblée, la Cour doit donner un avis favorable : elle ne le donne que si, à tous égards, le projet lui semble conforme aux prescriptions de l'article 95, troisième alinéa. Rejetant, le cas échéant, un premier projet de révision, la Cour peut ainsi accepter le principe même de la révision telle que la Haute Autorité et le Conseil de Ministres souhaitent l'engager. Il lui appartient alors de décrire, dans son avis, les grandes lignes du nouveau projet que la Haute Autorité et le Conseil de Ministres devront lui présenter s'ils veulent obtenir, de sa part, l'avis favorable requis par l'article 95. Dans le cas de la révision des dispositions de l'article 56, c'est, nous l'avons vu, avec une assez grande précision, que la Cour a de cette façon indiqué les modifications qui devaient être apportées au projet de révision pour qu'il aboutisse.

2) La procédure de « petite révision » peut permettre d'adopter définitivement un projet de révision, même si l'un des six Etats membres de la Communauté y est irréductiblement opposé. C'était précisément le cas, pour la révision de l'article 56. Le gouvernement fédéral allemand avait soulevé, au cours des réunions du conseil où ont été successivement adoptés les deux projets de révision, toute une série d'objections. Ici encore, le rôle de la Cour est déterminant. C'est elle qui doit apprécier la portée de ces objections et qui, en dernier ressort, les retient ou les écarte.

L'avis de la Cour, émis le 13 décembre 1961, sur une demande présentée par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres visant à modifier l'article 65 du traité C.E.C.A., ne dément pas cette interprétation du rôle de la Cour dans la procédure de révision de l'article 95.

SECTION 3

LE PROJET DE REVISION DE L'ARTICLE 65

La Haute Autorité et le Conseil de Ministres engagèrent, le 18 juillet 1961, une seconde procédure de révision du traité de la C.E.C.A. Elle concernait, cette fois, les dispositions de l'article 65 du traité, relatives

à la réglementation des ententes sur le Marché commun du charbon et de l'acier (45).

Ici encore, ce sont les profonds changements intervenus dans les conditions économiques, et notamment dans les conditions d'écoulement du charbon qui, aux yeux de la Haute Autorité et du conseil de Ministres, motivent la révision. « L'évolution intervenue ces dernières années sur le marché des combustibles solides, écrivent la Haute Autorité et le Conseil de Ministres dans leur demande d'avis, a créé pour l'industrie charbonnière de la Communauté une situation profondément différente de celle qui pouvait être prévue lors de la rédaction du traité de Paris. L'écoulement du charbon extrait dans la Communauté se heurte à une concurrence croissante tant des produits de substitution que du charbon importé » (46).

« L'ensemble des changements ainsi intervenus sur le marché a accentué, pour l'industrie charbonnière, la nécessité d'une adaptation, aussi poussée que possible, à cette situation » (47). La Haute Autorité et le Conseil de Ministres soulignent qu'une telle adaptation devra se poursuivre suivant des voies diverses, emprunter des formes variées. Entre autres solutions, « il est possible... que la coordination nécessaire (des mesures de réadaptation) appelle la *conclusion d'accords*, destinés à rendre cohérentes les décisions individuelles avec les objectifs généraux de l'adaptation » (48). De plus, l'application de mesures d'adaptation risquerait de conduire à une concurrence désordonnée et à de graves perturbations économiques et sociales *si des accords d'achat ou de vente en commun* n'étaient conclus en vue d'y remédier.

Or, l'article 65, dans sa forme actuelle, ne permet l'adoption ni des premières, ni des secondes mesures envisagées. Son paragraphe 2 ne permet en aucun cas la conclusion entre les entreprises d'un accord concernant les mesures de réadaptation. *De plus, les accords d'achat ou de vente en commun ne peuvent être autorisés que dans les limites tracées par l'article 65, paragraphe 2, 1^{er} c* : cette disposition ne permet, en effet, à la Haute Autorité d'autoriser un accord d'achat ou de vente en commun que si, entre autres conditions, elle reconnaît « qu'il n'est pas susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun, ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le Marché commun ». Or, les mesures communes de réadaptation peuvent intéresser un ensemble d'entreprises dont l'activité couvre une partie substantielle des produits en cause dans le Marché commun. Comme le

(45) Sur les problèmes soulevés sur la réglementation des ententes sur le marché commun du charbon et de l'acier. Cf. 2^e partie, Titre 3. *Infra*, p. 425 et s.

(46) Demande d'avis adressée par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres à la Cour, le 20 juillet 1961. (Recueil, VII, 488-489.)

(47) Recueil, VII, 489.

(48) Recueil, VII, 490.

souligne la demande d'avis, présentée à la Cour, « dans un tel cas, l'autorisation d'un accord d'achat ou de vente, se heurterait aux limitations prévues par l'article 65, paragraphe 2, 1^{er} c. »

§ 1. — *Le projet d'article 65 nouveau. Il comporte essentiellement deux séries de dispositions :*

En premier lieu, les nouvelles dispositions permettraient, si elles étaient définitivement adoptées, d'autoriser la conclusion d'un nouveau type d'accord entre les entreprises. La Haute Autorité pourrait autoriser tous accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement, si elle estimait que cela permettrait d'atteindre les objectifs de l'adaptation.

En second lieu, les nouvelles dispositions permettraient, pour autoriser des accords d'achat ou de vente en commun, de faire abstraction de la condition exprimée sous le c du 1^{er} du paragraphe 2 de l'article 65. Deux conditions nouvelles seraient, toutefois, substituées à cette dernière. Une telle autorisation ne pourrait être accordée que si des accords passés entre toutes les entreprises en cause ou « d'autres mesures de nature à réaliser des objectifs d'adaptation reconnus appropriés par la Haute Autorité » existaient déjà. De plus, les accords d'achat ou de vente en commun devraient être « de nature à faciliter la réalisation des objectifs d'adaptation reconnus appropriés par la Haute Autorité et (permettre) d'éviter que les changements intervenus dans les conditions d'écoulement n'entraînent de graves perturbations économiques et sociales » (49). « Les autres dispositions de la proposition de révision, ajoutent la Haute Autorité et le Conseil de Ministres dans leur demande d'avis, énoncent certaines règles en rapport avec les points qui viennent d'être évoqués : durée de validité des autorisations accordées, conditions de leur révocation, mesures visant à empêcher les abus auxquels pourrait donner lieu une éventuelle position dominante sur le marché, et sanctions (50) ».

§ 2. — *L'avis de la Cour de Justice (13 décembre 1961) :*

Saisie de la demande d'avis que lui présentaient la Haute Autorité et le Conseil de Ministres (51), la Cour, avant de se prononcer, adressa à ceux-ci le 28 septembre 1961, une lettre par laquelle elle leur posait une série de questions (52). Extrêmement détaillé, le questionnaire dressé par la Cour tendait à faire préciser tant la portée exacte des dispositions proposées que la nécessité de la révision elle-même. C'est par une lettre

(49) Article 65 nouveau, paragraphe 3-b). Cf. la demande d'avis. Recueil, VII, 492.

(50) Demande d'avis. Recueil, VII, 492.

(51) Avec l'accord du Conseil, le gouvernement des Pays-Bas fit connaître à la Cour des motifs qui l'avaient amené à s'abstenir lors de la délibération du Conseil.

(52) Cf. Recueil, VII, 522 et s.

du 27 octobre 1961 que la Haute Autorité et le Conseil répondirent aux questions posées par la Cour (53).

Cette phase préalable de la procédure de petite révision illustre clairement l'étendue des pouvoirs de la Cour. Appréciant « tous les éléments de fait et de droit », suivant la formule de l'article 95, quatrième alinéa, la Cour exerce dans cette hypothèse un contrôle sans limite : elle peut valablement, dans ces conditions, s'enquérir auprès de la Haute Autorité et du Conseil de toutes les circonstances qui ont présidé à l'engagement de la procédure de révision.

Par son avis, émis le 13 décembre 1961, la Cour estima que le projet de modification de l'article 65 du traité, tel qu'il lui avait été soumis par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, n'était pas conforme aux dispositions de l'article 95, 3^e et 4^e. Si, en effet, l'existence d'un changement profond des conditions économiques affectant directement le marché commun pouvait, à la rigueur, être invoqué à l'appui de la demande en révision, ni l'autorisation de nouveaux types d'ententes, ni la dérogation aux conditions de l'article 65, paragraphe, 2, 1^{er}-c n'étaient, selon elle, conforme à l'article 95.

1^{er} Point. — *L'existence d'un changement profond des conditions économiques.*

La Haute Autorité et le Conseil ont invoqué, à l'appui de leur proposition, à la fois l'apparition sur le marché d'une nouvelle source d'énergie — autre que le charbon — et la concurrence accrue de combustibles importés de pays tiers.

La Cour rappelle que, dans son avis du 17 décembre 1959, elle a effectivement admis que « les circonstances invoquées ont entraîné un changement profond des conditions économiques qui affecte directement le marché commun » (54). Mais elle estime que certaines des réponses fournies par la Haute Autorité et le Conseil aux questions qu'elle leur a elle-même posées, « soulèvent le problème de savoir si le changement signalé revêt encore la même importance et présente la même urgence qu'en 1959 » (55).

La Cour « admet cependant que les modifications intervenues peuvent encore être considérées comme suffisantes pour l'amener à

(53) Cf. Recueil, VII, 526 et s.

(54) Recueil, VII, 512.

(55) Cf. Recueil, VII, 513 : les statistiques produites par la Haute Autorité et le Conseil font, en effet, apparaître que si, en 1957, six millions de tonnes de charbon extrait n'ont pu être écoulées, et que si ces chiffres s'élèvent, pour 1958 et 1959 respectivement à 21 millions et à 11 millions de tonnes, en revanche, au cours de 1960 — dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles — un montant inférieur à un million de tonnes de charbon extrait n'a pu être écoulé. De plus, les statistiques font apparaître que la proportion du charbon en provenance de pays tiers, écoulé sur le marché commun, est tombé de 15,38 % en 1957 à 7,05 % en 1960 « ces chiffres, estime la Cour, pourraient faire penser qu'une certaine adaptation à la situation économique présente est déjà réalisée ».

reconnaître l'existence d'un changement profond des conditions économiques affectant directement le marché commun » (56), mais elle signale à la Haute Autorité et au Conseil « les doutes que ces chiffres soulèvent » (56).

Il faut noter ici la souplesse de l'interprétation de la Cour : dans le doute, elle admet la thèse qui lui est présentée par la Haute Autorité et le Conseil. Toutefois, elle se réserve visiblement d'apprécier à nouveau la situation, à l'occasion par exemple d'une nouvelle demande de révision du traité, et de considérer alors, le cas échéant, que les conditions d'écoulement du charbon sont à nouveau tout à fait normales.

2^e Point. — *L'autorisation de nouveaux types d'ententes par la Haute Autorité.*

L'article 65, 2^e paragraphe, 1^{er}, prévoit la possibilité d'autoriser certains types d'ententes. Celles-ci sont toutefois strictement déterminées tant par leur nature (accords de spécialisation ou accords d'achat ou de vente en commun) que par leur fin (contribuer à une amélioration notable dans la production ou la distribution). En principe, la procédure de petite révision de l'article 95 permet de modifier ce paragraphe 2 de l'article 65, en vue d'adapter les règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés à une situation nouvelle. La Cour estime que cette procédure peut notamment conduire à une révision des dispositions de l'article 65 telle que la Haute Autorité puisse ensuite autoriser des accords d'une autre nature et poursuivant un autre but que ceux qui étaient initialement prévus par l'article 65 (57).

En revanche, affirme la Cour, « il est indispensable que le texte révisé, d'une part, précise la nature des accords susceptibles d'autorisation et d'autre part, définisse clairement le but de ces accords, puisque autrement il s'agirait non pas de l'adaptation de l'exercice d'un pouvoir déjà conféré à la Haute Autorité dans le cadre limité des dérogations consenties par le paragraphe 2 de l'article 65, mais de l'attribution d'un pouvoir dont les limites ne seraient pas définies, *donc un élargissement tellement vaste et incertain des compétences actuelles qu'il s'agirait d'une modification qualitative et non seulement quantitative de ces compétences, en d'autres termes d'un pouvoir nouveau* » (58).

Or, la Cour estime que le texte qui lui est proposé constitue un tel élargissement. La nature des accords envisagés n'est en rien précisée par le texte qui se borne à indiquer le but de ces accords par une formule

(56) Recueil, VII, 513.

(57) La Cour confirme ainsi son interprétation du membre de phrase de l'article 95, 3^e : « adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés ». Dans son avis du 17 décembre 1959, elle avait, en effet, déclaré que « on ne peut, en principe, faire d'objection à une modification des modalités d'exercice d'un pouvoir (de la Haute Autorité) (sans)... vider de son sens et de sa portée pratique l'article 95-3^e ». (Recueil, V, 557-558). Cf. *supra*, p. 207.

(58) Recueil, VII, 514.

vague : ils doivent « *concerner* l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement ». Le texte de l'article 65, paragraphe 2 du traité exige, au contraire, que, d'une façon positive, les accords autorisés *contribuent* à une amélioration notable dans la production ou dans la distribution.

La Cour estime que son appréciation est confirmée par la réponse de la Haute Autorité et du Conseil à l'une des questions qu'elle leur a posée. La Cour leur ayant demandé s'ils pouvaient préciser la nature des accords susceptibles d'être autorisés aux termes des nouvelles dispositions (59), ils répondirent qu'il était impossible de faire une énumération complète des accords concevables en matière d'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement (60) ; la réponse résumait, sous cette réserve et à simple titre d'exemple, « une série d'accord plutôt hétéroclites » (61), suivant la formule de la Cour.

La Cour estime, en conclusion, que la *proposition de rendre des accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement susceptibles d'une autorisation de la Haute Autorité*, dépassant le cadre d'une simple adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, *ne relève pas, dans sa forme actuelle, de la procédure de l'article 95.*

3^e Point. — *La dérogation aux dispositions de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, c.*

L'article 65, 2^e paragraphe, 1^{er}, c dispose qu'entre autres conditions, les accords d'achat ou de vente en commun devront pour obtenir l'autorisation de la Haute Autorité ne pas être « susceptibles de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun ». Il apparaît à la Cour que la Haute Autorité doit, dans cette hypothèse, « rechercher une appréciation objective à la lumière de critères définis avec précision » (62) et qu'elle doit « assurer qu'aucun accord, quel que soit son degré d'admissibilité, voire même ses mérites intrinsèques, ne puisse mettre les intéressés en mesure, par leur puissance dans un secteur déterminé, de contrôler le marché de ces produits et, en ce qui concerne ceux-ci de faire échec aux objectifs mêmes du marché commun » (63).

Or, le projet de révision présenté par la Haute Autorité et le Conseil à la Cour exclut totalement cet examen préalable. Sans doute apporte-t-il de nouvelles conditions à l'autorisation des accords par la Haute Autorité ; sans doute cette autorisation elle-même est-elle assortie de contrôle

(59) Recueil, VII, 522.

(60) Recueil, VII, 526.

(61) Recueil, VII, 515.

(62) Recueil, VII, 517.

(63) Recueil, VII, 516-517.

a posteriori. Mais « la Cour n'entend pas considérer... les avantages et les inconvénients respectifs d'un système d'examen préalable et d'un système de contrôle des faits et d'intervention directe ultérieure » (64). Elle va même jusqu'à admettre qu'en principe « les deux systèmes peuvent, en théorie du moins, contribuer dans une mesure égale à atteindre les objectifs du traité » (65). Elle constate, cependant, « qu'il existe..., entre les deux systèmes, une différence essentielle quant aux pouvoirs qu'ils attribuent » (66). Ainsi, « le pouvoir donné à la Haute Autorité d'autoriser des accords tout en faisant abstraction des limites fixées à lettre c du paragraphe 2..., constitue l'attribution d'un pouvoir nouveau (67) » (68) et ne relève donc pas de la procédure de l'article 95.

L'avis émis par la Cour le 13 décembre 1961, à propos du projet de modification de l'article 65, précise les conditions d'application de la procédure de révision de l'article 95, 4^e alinéa.

En premier lieu, la Cour a précisé ce qu'il fallait entendre par la simple « adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés », seule autorisée par l'article 95. Il doit s'agir d'une simple modification d'un pouvoir préexistant, une modification « quantitative », écrit la Cour. Au contraire, toute modification qualitative constituerait l'attribution d'un pouvoir nouveau : ainsi, dans le cas de l'article 65, en principe, la procédure de petite révision peut permettre l'autorisation de nouveaux types d'ententes. Ces dernières, bien qu'ayant une nature et un but différents des autres, doivent toutefois être définies avec autant de précision, sans quoi la

(64) Recueil, VII, 517-518.

(65) Recueil, VII, 518.

(66) Recueil, VII, 518.

(67) Recueil, VII, 518.

(68) La Cour ajoute que la proposition de déroger aux dispositions de l'article 65, paragraphe 2, 1^oe) est, en outre, incompatible avec l'article 4-d) du traité (auquel la procédure de révision de l'article 95 ne peut permettre de porter atteinte). L'article 4-d) dispose, en effet, que « (sont reconnues incompatibles avec le marché commun... et, en conséquence, sont abolies et interdites...) »

d) les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés ». L'article 65 contient les dispositions d'application de ce principe. Il précise, dans son paragraphe 1, la portée de la prohibition en interdisant en principe toutes les ententes, notamment celles tendant à fixer ou à déterminer les prix, à restreindre ou contrôler la production, etc..., à répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement.

Son paragraphe 2, 1^o-c) permet de déroger à cette interdiction, mais seulement dans l'hypothèse où l'entente n'est pas susceptible de déterminer les prix, de contrôler ou limiter la production ou les débouchés, de soustraire à une concurrence effective les entreprises en cause dans le marché commun. Cette disposition prévoit enfin un critère objectif permettant d'apprécier les hypothèses dans lesquelles une entente serait en tout cas incompatible avec l'interdiction fixée par l'article 4-d) : le fait que l'entente concerne « une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun ». « Dans ces conditions, déclare la Cour, la possibilité de déroger aux limites fixées par lettre c) du 1^{er} alinéa du paragraphe 2 de l'article 65, constitue une atteinte à l'interdiction édictée par l'article 4-d) du traité (Recueil, VII, 519).

Haute Autorité se verrait attribuer un pouvoir nouveau. Un tel critère reste cependant, assez vague. Dans chaque cas d'espèce, la Cour disposera d'une grande marge d'appréciation.

En deuxième lieu, la Cour a précisé les conditions auxquelles elle admettrait peut-être, le cas échéant, une révision de l'article 65. Toutefois, l'avis de la Cour est à cet égard très restrictif. Sans doute, à deux reprises, y est-il rappelé qu'en principe la procédure de révision de l'article 95 peut permettre l'autorisation de nouveaux types d'ententes par la Haute Autorité, réserve faite de l'observation de certaines conditions. Mais la Cour émet des doutes sur la nécessité d'intervenir sur le marché commun, étant donné l'amélioration des conditions d'écoulement du charbon. De plus, alors même qu'elle a déjà rejeté le projet de révision qui lui était présenté, la Cour ajoute *in fine* qu'elle n'est pas arrivée à se convaincre du caractère nécessaire et approprié de la proposition dont elle est saisie » (69)... « Elle doit constater que les arguments présentés soit dans la demande d'avis, soit dans la réponse aux questions ne démontrent pas à suffisance de droit que la modification proposée soit nécessaire et appropriée en tant que moyen de pourvoir au besoin créé par le changement profond des conditions économiques invoqués » (70).

Enfin, la Cour exclut que la procédure de révision de l'article 95 puisse permettre de déroger à l'article 65, 2^e paragraphe, 1-c : sur ce point, le veto de la Cour est formel et définitif. Ainsi, telles qu'elles résultent de l'avis de la Cour du 13 décembre 1961, les limites dans lesquelles la Haute Autorité et le Conseil pourront éventuellement tenter une révision des dispositions de l'article 65, en usant de la procédure de l'article 95, sont extrêmement étroites.

La Cour est investie d'une compétence exceptionnelle dans la procédure « de petite révision » du traité instituant la C.E.C.A. (71). Elle ne tranche pas ici, à proprement parler, un litige mais donne un avis et, en réalité, exerce un pouvoir de veto.

La Cour n'en exerce que plus librement sa mission. Elle n'est pas liée par la pétition du demandeur. Elle dispose d'une parfaite liberté dans l'examen du projet de révision au regard des exigences de l'article 95. Sa jurisprudence développe ces principes, illustrant l'étendue des pouvoirs de la Haute Juridiction dans cette hypothèse.

(69) Recueil, VII, 520.

(70) Recueil, VII, 520.

(71) Si les traités de Rome n'ont pas repris la procédure de l'article 95 du traité instituant la C.E.C.A., il est permis de se demander s'il ne sera pas nécessaire dans l'avenir d'aménager la procédure rigide de révision qu'ils instituent. Dans ce cas, un nouvel abandon de souveraineté des Etats membres pourrait, tout comme dans la C.E.C.A., se traduire par l'attribution d'un pouvoir de veto à la Cour de Justice. La procédure de l'article 228 du Traité C.E.E., prévoyant l'intervention de la Cour dans l'hypothèse de la conclusion d'accords internationaux susceptibles de modifier telle disposition du Traité, va d'ailleurs dans ce sens (cf. *supra*, p. 182).

CHAPITRE III

« LES POUVOIRS DE CRISE » DE LA COUR DE JUSTICE

Les traités instituant les Communautés économiques Européennes tendent à l'établissement d'un marché commun entre les Etats membres. Par la libération des échanges dans tous les domaines économiques, par le jeu de mécanismes divers, ils doivent assurer « la répartition rationnelle de la production au niveau le plus élevé » (72), « une expansion continue et équilibrée » (73) « un relèvement accéléré du niveau de vie (73), etc.

L'entrée en application de ces traités est susceptible d'entraîner des conflits entre les Etats et les Communautés. La Cour, dans l'interprétation des dispositions des traités, en assure le règlement. Mais, dans certains cas, c'est l'application régulière des dispositions des traités elle-même qui est susceptible d'engendrer un conflit entre un Etat et une Communauté.

En effet, la nouveauté des règles édictées par les traités, leurs conséquences profondes sur l'économie des Etats membres peuvent être la source d'un très grand péril. Tel Etat, traversant une crise économique ou financière déjà très grave, ne sera-t-il pas affecté davantage encore si les mécanismes automatiques de libération, institués par les traités, continuent à fonctionner inexorablement ? Aussi longtemps, du moins, que l'unification économique ne sera pas parfaitement assurée sur le territoire de la Communauté, les Etats tenteront de se prémunir contre tout bouleversement dans leur économie, qui pourrait résulter de l'application des règles des traités.

C'est dans une telle hypothèse que le traité instituant la C.E.C.A. a prévu, en son article 37 que la Cour de Justice serait « L'arbitre entre les intérêts du Marché commun... et les intérêts économiques fondamentaux des Etats membres » (74). Les dispositions de l'article 37 permettent

(72) Article 2-2°, traité instituant la C.E.C.A.

(73) Article 2, traité instituant la C.E.E.

(74) Cf. Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 42.

ainsi à la Cour d'autoriser la Haute Autorité à prendre les mesures adéquates et notamment à suspendre provisoirement l'application des dispositions du Traité. Ce sont là de véritables « pouvoirs de crise » dont est investie la Haute Juridiction. Il est particulièrement significatif qu'ils aient été remis à l'organe juridictionnel, et non au pouvoir exécutif (75). Ici encore, la faiblesse de l'exécutif communautaire conduit au gouvernement des juges.

Les traités de Rome n'ont pas consacré cette solution. Ils ont toutefois prévu une situation comparable et ont aménagé, tout particulièrement pendant la période transitoire, toute une série de clauses de sauvegarde. La Cour reste le juge de leur entrée en application.

SECTION I

L'ARBITRAGE ENTRE LES INTERETS COMMUNAUTAIRES ET LES INTERETS FONDAMENTAUX DES ETATS MEMBRES DE LA C.E.C.A.

L'objectif fondamental du Traité instituant la C.E.C.A. (76) est exprimé dans l'article 2-2^a du traité : « la Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et, *en évitant de provoquer dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants* ». Cette règle définit clairement les buts visés par la Communauté : non moins clairement, elle fixe une limite à l'action communautaire (77).

Dans cet article 2, écrit M. Lagrange, « il y a une règle impérative, une limite absolue à toute action de la Communauté : celle-ci doit en toutes circonstances éviter de provoquer des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie des Etats membres. Si un tel risque existe,

(75) Aux Etats-Unis, c'est le Président qui dispose de pouvoirs spéciaux, en temps de crise (cf. par exemple : *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, par A. et S. TUNC, II, 166. Domat-Montchrestien, 1954). De même est-ce le Président de la République qui, sous l'empire de la Constitution française de 1958, dispose en vertu de l'article 16, de tels pouvoirs, etc.

(76) Cf. 2^e partie, Titre liminaire. *Infra*, p. 309.

(77) De même, le paragraphe 26, 4^e point, 2^e alinéa de la Convention Relative aux Dispositions transitoires dispose : « La Haute Autorité... devra (éviter) que l'importance des réductions éventuelles de production ne provoque des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie belge. »

l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle au niveau de productivité le plus élevé, c'est-à-dire la règle fondamentale du marché commun, doit céder devant l'autre impératif qui est d'éviter des troubles » (78).

C'est pour assurer cet arbitrage entre les intérêts du marché commun et les intérêts économiques fondamentaux des Etats qu'est instituée la procédure de l'article 37 du traité instituant la C.E.C.A. Sans doute, le traité, contient-il des dispositions particulières, jouant, dans certains cas, le rôle de clauses de sauvegarde, notamment pendant la période transitoire (79). Mais il s'agit ici d'une procédure d'une bien plus grande portée : l'article 37 institue, pour la période permanente une clause de sauvegarde générale au bénéfice des Etats (80).

La procédure de l'article 37 comporte essentiellement deux phases : la décision rendue par la Haute Autorité, à la demande des Etats ; le recours qui peut être intenté contre elle devant la Cour de Justice.

§ 1. — *La décision de la Haute Autorité : les pouvoirs attribués à l'exécutif communautaire par l'article 37.*

L'initiative de la procédure prévue à l'article 37 appartient à l'Etat membre qui invoque les troubles fondamentaux et persistants dans son économie (81). Si, « dans un cas déterminé », celui-ci estime qu'une

(78) Conclusions LAGRANCE, sous 2 et 3-60. Recueil, VII, 301.

(79) Ainsi, par exemple, le paragraphe 26, 3^e point de la Convention relative aux dispositions transitoires dispose : « le Gouvernement belge pourra, par dérogation aux dispositions du paragraphe 9 de la présente Convention, maintenir ou instituer sous le contrôle de la Haute Autorité, des mécanismes permettant d'isoler le marché belge du marché commun ».

(80) L'article 37 n'a donc pour objet que de parer à la menace de troubles graves dans l'économie d'un Etat membre. Il faut, à ce propos, l'opposer à l'article 58 qui est destiné à faire face à une situation de crise dans l'ensemble de la Communauté et concernant l'un des produits du traité. Dans cette hypothèse, s'il y a « crise manifeste », un régime spécial est prévu : il ne peut être institué que par une action concertée de la Haute Autorité et du Conseil. Il est intéressant de souligner que l'article 58, contrairement à l'article 37, ne confère pas de pouvoirs particuliers à la Cour de Justice. Seuls des recours en annulation ou en carence, fondés sur les articles 33 et 35, peuvent être intentés contre les décisions de la Haute Autorité et du Conseil dans le cadre de l'article 58. C'est qu'en effet, il y a, en principe, accord entre tous les Etats et la Communauté sur la nécessité de prendre des mesures de redressement. Cette différence entre l'article 58 et l'article 37 soulignent à quel point, dans le deuxième cas, les pouvoirs exceptionnels de la Cour se fondent sur un conflit entre les intérêts d'un Etat et ceux de la Communauté, sur un mécanisme de type fédéral. (Sur cette question, cf. Conclusions LAGRANCE, sous 2 et 3-60, Recueil, VII, 314-315.)

(81) Ainsi, dans les affaires jointes n° 27-58 à 29-58, les entreprises requérantes — Compagnie des Hauts Fourneaux et Fonderies de Givors et autres — soutenaient, entre autres moyens, que la décision qu'elles attaquaient était de nature à provoquer des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie française et que, de ce fait, elle portait atteinte à l'article 2, alinéa 2. La Cour, par son arrêt du 10 mai 1960, rejette cet argument « car l'existence de tels troubles ne peut, en raison de leur portée générale par rapport à l'économie nationale, être invoquée que par l'Etat intéressé et suivant la procédure établie par l'article 37 ». (Recueil, VI, 531.)

action ou un défaut d'action de la Haute Autorité « est de nature à provoquer dans son économie des troubles fondamentaux et persistants », il peut saisir la Haute Autorité. Ainsi n'est-ce pas seulement à propos d'une décision de la Haute Autorité que l'Etat membre peut déclencher l'application de l'article 37, mais aussi lorsqu'il estime que c'est le « défaut d'action » de la Haute Autorité qui risque de provoquer une crise dans son économie nationale.

La Haute Autorité, saisie d'une telle demande, doit consulter le Conseil. S'il y a lieu, elle reconnaît l'existence de la situation décrite par l'Etat et, dans ce cas, « (elle) décide des mesures à prendre, dans les conditions prévues au présent traité, pour mettre fin à cette situation tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté ».

La portée de la décision de la Haute Autorité qui peut intervenir dans cette hypothèse a fait l'objet de discussions. La Cour a délimité les pouvoirs que tient la Haute Autorité de l'article 37, dans son arrêt du 13 juillet 1961 (affaire 2 et 3-60).

1. — La portée de la décision de la Haute Autorité, prise en vertu de l'article 37, a fait l'objet de discussions. La lecture de l'article 37 peut permettre, en effet, deux interprétations (82).

On peut tout d'abord estimer que la Haute Autorité ne peut pas, par le biais de la procédure de l'article 37, prendre de nouvelles mesures non prévues par le traité. Elle pourrait seulement procéder à une sorte de « seconde lecture ». Ce type de garantie avait d'ailleurs été envisagé au moment des négociations sur le traité, précise M. P. Reuter (82). En effet, c'est une action ou un défaut d'action de la Haute Autorité qui peut être, aux termes de l'article 37, alinéa 1, de nature à provoquer des troubles dans l'économie d'un Etat membre. Ainsi, comme le souligne M. P. Reuter (82), « il semble donc que l'on se trouve dans une hypothèse où la Haute Autorité aurait été à la fois compétente et dotée de pouvoirs suffisants pour remédier à cette situation ». De plus, la Haute Autorité ne peut décider des mesures à prendre que « dans les conditions prévues au présent traité... tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté » (83).

On peut toutefois soutenir que, dans une telle interprétation, l'article 37 n'accorderait pas aux Etats intéressés toutes les garanties qu'ils peuvent souhaiter. « On ne manquera pas... de faire valoir, écrit M. P. Reuter (84), que la Haute Autorité, lorsqu'un Etat invoque l'article 37, doit être investie de pouvoirs nouveaux qui lui permettraient d'opérer une médiation entre les droits de la Communauté et les intérêts d'un Etat » (85).

(82) Cf. P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 253.

(83) Article 37, alinéa 2.

(84) P. REUTER, *op. cit.*, n° 253.

(85) M. REUTER conteste d'ailleurs cette interprétation. « Elle est inspirée, écrit-il, par la crainte de voir le marché commun être, dans son principe même, la cause des troubles. Le traité ne semble pas... donner le droit de supprimer ce marché commun

2. — C'est cette seconde conception à laquelle se rallie M. l'Avocat général Lagrange. Il constate, dans ses conclusions sous l'affaire 2 et 3-60, que l'objet des mesures prises aux fins de l'article 37 est de « mettre fin à la situation (de troubles) tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté ». Toutefois, « une difficulté... demeure, de beaucoup la plus épineuse... qui tient à l'incise « dans les conditions prévues au présent traité », figurant à l'article 37, alinéa 2. On peut se demander... s'il n'y a pas là une limitation précise à l'exercice du pouvoir d'arbitrage créé par l'article 37... » (86).

Mais, estime l'avocat général (87), « l'interprétation littérale ne peut raisonnablement être consacrée en l'occurrence. En effet... la clause de sauvegarde prévue à l'article 37 a pour objet de faire *plier temporairement les règles normales du marché commun* pour éviter l'apparition de troubles graves dans l'économie d'un Etat membre et permettre la disparition aussi rapide que possible des menaces de troubles. Il est évident que si certaines atteintes ne peuvent être apportées à l'application des règles du traité qui définissent le marché... la clause de sauvegarde de l'article 37 perd tout sens... Il va de soi que, si l'application normale du traité, avec tout l'arsenal de mesures qu'il permet, suffisait à éviter le risque de troubles, ces dispositions devraient tout simplement être appliquées et, si elles ne l'étaient pas, l'Etat intéressé n'aurait (qu'à tenter un recours en carence fondé sur l'article 35) » (88).

3. — Dans son arrêt du 13 juillet 1961, la Cour confirme cette seconde interprétation, mais précise les conditions dans lesquelles la Haute Autorité doit exercer les pouvoirs qui lui sont attribués par le deuxième alinéa de l'article 37. La Haute Juridiction considère que « le but essentiel de l'article 37 est de permettre la conciliation des intérêts d'un Etat membre affecté par l'existence de troubles fondamentaux et persistants ou la menace de ceux-ci... et des intérêts généraux de la

dans aucune circonstance, sauf le cas très particulier des sanctions contre un Etat (art. 88)... En réalité, le problème n'est pas tellement tragique : même si la Haute Autorité ne peut recourir à des prohibitions quantitatives pour réduire et supprimer le cas échéant le marché commun, un grand nombre de dispositions du traité lui permettrait pratiquement d'isoler en fait un marché déterminé, notamment les dispositions relatives aux prix et le recours à l'article 53 relatif aux mécanismes financiers. » (P. REUTER, *La C.E.C.A., op. cit.*, n° 253.)

(86) Conclusions sous 2 et 3-60. Recueil, VII, 307.

(87) Recueil, VII, 308-309.

(88) M. LAGRANGE rejette un dernier argument qui pouvait être présenté à l'appui de la thèse contraire. La procédure de l'article 37 s'expliquerait par l'extension des pouvoirs d'appréciation de la Cour dans ce cas particulier, par rapport à ce qu'ils sont dans l'hypothèse normal du recours en annulation. « Sans doute (dans l'hypothèse d'un recours en annulation) il y aurait encore les limitations de l'article 33 quant aux pouvoirs d'appréciation de la Cour ; mais, dans une circonstance telle que le risque de troubles graves dans l'économie d'un Etat membre, elles pèseraient sans doute fort peu. On ne peut imaginer, en tout cas, que les auteurs du traité aient pu songer à bâtir un édifice aussi imposant que celui de l'article 37 pour boucher une aussi modeste fissure : ce serait vraiment la montagne accouchant d'une souris ». (Conclusions sous 2 et 3-60, Recueil VII, 309.)

Communauté » (89). « Cette deuxième exigence, ajoute la Cour, est soulignée par le membre de phrase du deuxième alinéa « tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté » (89). La Cour en dégage deux règles :

1) La Haute Autorité est dotée, dans le cas de l'article 37, d'un pouvoir exceptionnel : « ... lorsqu'un Etat membre estime se trouver dans une situation de troubles fondamentaux ou persistants, le pouvoir d'arbitrer entre les intérêts particuliers de cet Etat et les intérêts généraux de la Communauté et de rechercher les remèdes appropriés est confié, sous le contrôle de la Cour, à la Haute Autorité, *ce qui comporte en soi l'attribution d'un pouvoir exceptionnel* » (90) (91).

2) Le pouvoir exceptionnel attribué à la Haute Autorité, par l'article 37, n'est pas illimité. « Ses limites sont à déduire de la nature exceptionnelle des pouvoirs attribués à la Haute Autorité et sont, en outre, précisées par le membre de phrase « tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté... Partant, les mesures décidées par la Haute Autorité doivent être *nécessaires et opportunes*, et doivent donc, d'une part constituer *un remède propre* à faire face à la situation de troubles provoqués par son action ou son défaut d'action, d'autre part *sauvegarder les intérêts essentiels de la Communauté* » (92). La Cour ajoute, enfin : « la réunion de ces conditions est soumise au contrôle de la Cour, à laquelle la compétence la plus étendue a été attribuée à cet effet » (92).

§ 2. — *Le recours de l'article 37.*

C'est contre la décision de la Haute Autorité ou le cas échéant, contre le refus explicite ou implicite de la Haute Autorité de reconnaître l'existence d'une situation telle que celle qu'a décrite l'Etat demandeur, que peut être intenté aux termes de l'article 37, alinéa 3, un recours devant la Cour de Justice. Trois questions se posent à son sujet. Qui a qualité pour intenter un tel recours ? Quelle est l'étendue des pouvoirs de la Cour ? Quelle est la nature juridique de ce recours ?

I. — *La qualité nécessaire pour intenter le recours de l'article 37.*

L'article 37 précise, dans son premier alinéa, que seul l'Etat membre qui s'estime victime de troubles fondamentaux et persistants, peut saisir la Haute Autorité et, de ce fait, permettre l'engagement de la procédure de l'article 37. En revanche, ouvrant dans son troisième alinéa, un recours

(89) Arrêt du 13 juillet 1961, Recueil VII, 288.

(90) Arrêt du 13 juillet 1961, Recueil VII, 288-289.

(91) La Cour dit encore : « ...le pouvoir spécial attribué à la Haute Autorité (par l'article 37) permet à celle-ci d'agir en dehors du cadre normal de ses attributions » Recueil VII, 291.

(92) Arrêt du 13 juillet 1961, Recueil, VII, 288.

contre les décisions de la Haute Autorité, qu'elles aient ou non un caractère positif, qu'elles soient ou non explicites, l'article 37 ne précise pas qui peut exercer ce recours.

1. — Le problème a été soulevé, dans son ensemble par le recours 2 et 3-60. Par ce dernier, en effet, deux entreprises allemandes ont, le 22 février 1960, attaqué la décision n° 1-60 (93), de la Haute Autorité. Cette décision modifiait légèrement une décision antérieure de la Haute Autorité, prise le 23 décembre 1959 (n° 46-59) (94). Ces deux décisions de la Haute Autorité étaient intervenues, à la suite d'une demande présentée par le Gouvernement belge aux termes de l'article 37, en considération des difficultés des charbonnages belges. Fondées notamment sur les dispositions de l'article 37, les décisions de la Haute Autorité reconnaissaient « que l'industrie charbonnière belge (connaissait) des difficultés graves et persistantes d'écoulement qui ont entraîné un stockage très important, ainsi que des jours chômés de plus en plus nombreux... » (95). « Considérant, par suite, que l'inadaptation structurelle de la production charbonnière belge à ses possibilités d'écoulement est de nature, si la Haute Autorité n'intervient pas au titre de l'article 37 du traité, à provoquer dans l'économie belge des troubles fondamentaux et persistants... », la Haute Autorité prit une série de mesures. Elle apportait notamment des restrictions quantitatives à l'importation en Belgique de combustibles solides en provenance des autres pays de la Communauté.

2. — Les recours, intentés contre cette décision, par deux entreprises allemandes étaient-ils recevables ? La question posait clairement le problème de la qualité pour agir devant la Cour, en vertu de l'article 37, alinéa 3 du traité. Dans le silence du texte, la Cour recherche, à ce sujet : « si des arguments d'ordre logique imposent de limiter à cet égard l'accès au prétoire de la Cour » (96). Elle constate tout d'abord que, dans l'hypothèse où la Haute Autorité refuse par une décision explicite ou implicite, de reconnaître la situation de troubles, seul l'Etat membre intéressé a le droit de saisir la Cour. Il est le seul, en effet, à pouvoir saisir la Haute Autorité, et donc, à pouvoir, dans ce cas, invoquer un intérêt justifiant son recours. De même si les mesures adoptées par la Haute Autorité, à la suite d'une demande d'un Etat membre, sont jugées insuffisantes par ce dernier, il est le seul à pouvoir, sur une telle base, intenter contre elles un recours. Ici encore, il est le seul à pouvoir invoquer un intérêt justifiant son recours.

Il reste, cependant, une autre hypothèse, où la solution n'est plus évidente. La Cour constate « qu'une décision de la Haute Autorité prise en vertu du deuxième alinéa de l'article 37 et qui ne ferait pas grief à l'Etat membre intéressé pourrait léser les intérêts des autres Etats

(93) J.O. des C.E., 28 janvier 1960.

(94) J.O. des C.E., 31 décembre 1959.

(95) J.O. des C.E., 31 décembre 1959, p. 152.

(96) Recueil, VII, 287.

membres ou des entreprises relevant de la juridiction de la Communauté » (97). Elle doit ainsi « apprécier si, de par sa nature même, un recours formé aux termes du troisième alinéa de l'article 37 par les autres Etats membres ou par les entreprises communautaires peut être considéré comme recevable » (97).

3. — La Cour se livre alors à une étude approfondie des pouvoirs attribués par l'article 37 tant à la Haute Autorité (98) qu'à la Cour elle-même (99). Elle estime, en conclusion, que le recours de l'article 37, alinéa 3, « met... en cause les responsabilités politiques des gouvernements des Etats membres et de la Haute Autorité et cela notamment en ce qui concerne la conciliation entre l'intérêt général d'un Etat membre et l'intérêt général de la Communauté » (100). La Cour tire, de cette analyse, deux conclusions :

a) La possibilité de former le recours visé à l'article 37, alinéa 3, doit être reconnue non seulement à l'Etat membre qui a saisi la Haute Autorité, mais encore aux autres Etats membres. La Cour voit une confirmation de cette interprétation dans l'article 37, 2° : il « oblige la Haute Autorité, avant de statuer sur la demande de l'Etat intéressé, à simplement consulter le Conseil de Ministres, sans être liée par l'avis de celui-ci... Etant donné l'importance des intérêts éventuellement en jeu, ce fait ne s'explique que si l'on admet que tout Etat membre qui ne partagerait pas l'opinion de la Haute Autorité a le droit de saisir la Cour pour lui demander de statuer sur le bien-fondé et sur l'opportunité des mesures en cause (100) ». (101).

b) En revanche, la Cour refuse aux entreprises le droit de se prévaloir de l'article 37, alinéa 3. Elle déclare, en l'espèce, les recours des deux entreprises allemandes irrecevables (102).

Les entreprises peuvent bien avoir intérêt à la réformation de la décision de la Haute Autorité. L'autonomie du recours de l'article 37

(97) Recueil, VII, 287.

(98) Cf. *supra*, p. 225.

(99) Cf. *infra*, p. 231.

(100) Recueil, VII, 289.

(101) La Cour, qui refuse ensuite le droit de recours aux entreprises dans cette hypothèse, ajoute que son interprétation ouvrant, sur la base de l'article 37, alinéa 3, son prétoire à tous les Etats membres, se concilie parfaitement avec le refus de reconnaître aux entreprises un droit de recours. « ...Les Etats membres qui, par nature, se trouvent (en effet) dans une position telle qu'ils peuvent fournir toutes les données utiles à un examen approfondi de la Cour et..., faisant partie du Conseil, sont également responsables de la sauvegarde des intérêts essentiels de la Communauté, ont qualité pour intervenir en vue de la protection d'intérêts publics de même nature que ceux de l'Etat requérant ». (Recueil, VII, 289-290.)

(102) De même, en raison de l'autonomie du recours de l'article 37, la Cour s'oppose à ce qu'une entreprise attaque, sur la base de l'article 33, la décision de la Haute Autorité prise en vertu du deuxième alinéa de l'article 37. Sur ce point cf. « la nature juridique du recours de l'article 37 ». *Infra*, p. 233.

est telle que, dans ce cas, seul l'Etat dont elles sont les ressortissantes est à même de solliciter la protection juridictionnelle de cet intérêt.

II. — *Les pouvoirs attribués à la Cour par l'article 37.*

La Cour tient des dispositions de l'article 37 des pouvoirs de contrôle ; mais elle est également investie de pouvoirs exceptionnels qui en font l'arbitre de la situation de crise.

1) *Le pouvoir de contrôle de la Cour.*

Déterminant par son arrêt du 13 juillet 1961 (103) les pouvoirs attribués à la Haute Autorité par l'article 37 (104), la Cour a implicitement souligné l'étendue de ses pouvoirs de contrôle dans cette même hypothèse. En effet, si la Haute Autorité exerce un pouvoir exceptionnel, c'est seulement dans certaines limites et sous le contrôle du juge. Si les mesures qu'elle juge bon d'adopter doivent être « nécessaires et opportunes » (105) et doivent « constituer un remède propre à faire face à la situation de troubles » (105), c'est sur tous ces points que va s'étendre le contrôle de la Cour (106). Elle doit, aux termes de l'article 37, alinéa 3, « apprécier le bien fondé » de la décision de la Haute Autorité. La Cour déclare, à ce sujet « qu'un recours formé contre une décision prise par la Haute Autorité en vertu de l'article 37 et faisant droit à la demande d'un Etat membre estimant que son économie se trouve affectée de troubles fondamentaux et persistants exige une appréciation de la situation économique des Etats membres et oblige par ailleurs à rechercher si, compte tenu de cette situation, les mesures prises peuvent être considérées comme nécessaires et appropriées » (107).

2) *Les pouvoirs exceptionnels de la Cour.*

L'article 37 ne limite pas, cependant, le rôle de la Cour au contrôle de la décision de la Haute Autorité. Son quatrième alinéa dispose, en effet : « en cas d'annulation, la Haute Autorité est tenue de décider, dans le cadre de l'arrêt de la Cour, des mesures à prendre aux fins prévues au deuxième alinéa du présent article ».

a) Sans doute faut-il observer que cette disposition a fait parfois l'objet d'interprétation très restrictive. Ainsi, M. P. Reuter écrit-il à ce sujet : « l'article 37 ne définit pas avec toute la clarté désirable les rapports dans ce domaine de la Haute Autorité et de la Cour ; il convient, semble-t-il, de maintenir rigoureusement le principe de la séparation des

(103) Affaires 2 et 3-60.

(104) Cf. *supra*, p. 225.

(105) Recueil, VII, 288.

(106) « La réunion de ces conditions est soumise au contrôle de la Cour, à laquelle la compétence la plus étendue a été attribuée à cet effet ». (Recueil, VII, 288).

(107) Recueil, VII, 288.

fonctions actives et des fonctions juridictionnelles. Que la Cour soit saisie d'un recours contre une décision refusant de reconnaître l'existence de troubles fondamentaux ou persistants, ou d'un recours contre une décision qui reconnaît cette situation mais en tire des conséquences qu'un Etat estime insuffisantes, il n'appartient à la Cour que d'annuler la décision sans tracer un « cadre » à la nouvelle décision que la Haute Autorité est tenue de prendre » (108).

Cette interprétation est toutefois difficilement compatible avec la lettre de l'article 37, alinéa 4, sinon avec son esprit. Si on l'admettait, on s'expliquerait mal, en effet, que l'article 37 n'ait pas purement et simplement repris la règle de droit commun, édictée par l'article 34 : « en cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité ».

b) Toute autre est d'ailleurs l'interprétation de M. l'Avocat général Lagrange : « S'il est vrai, écrit-il (109), que, dans le cas de l'article 37, la Cour ne peut qu'annuler la décision de la Haute Autorité, il n'en demeure pas moins qu'il lui appartient, au moins dans les motifs, de déterminer « le cadre », c'est-à-dire *la ligne générale* et les limites *des mesures* que la Haute Autorité devra prendre pour mettre fin à la situation troublée... »

Cette interprétation est confirmée par M. le Juge Delvaux : « En fait, la Cour se substitue à la Haute Autorité dans la question de savoir si l'économie d'un Etat membre subit, ou ne subit pas, un trouble fondamental et persistant. Conséquemment, dans son arrêt, la Cour ne doit pas se borner à annuler éventuellement la décision, explicite ou implicite, de la Haute Autorité, elle doit décrire et définir la nature et l'importance du trouble et, nécessairement, dans une certaine mesure, *elle délimitera par avance, dans son arrêt, les mesures que la Haute Autorité devra prendre* » (110).

c) La Cour, ayant estimé dans son arrêt du 13 juillet 1961 que les recours 2 et 3-60 étaient irrecevables, n'a pas eu l'occasion de confirmer cette interprétation, mais, seule, elle nous semble compatible avec l'article 37, alinéa 4.

Les pouvoirs attribués à la Cour, dans cette hypothèse, sont ainsi d'une très grande portée. Lorsqu'un conflit entre l'Etat victime des troubles et la Haute Autorité aura éclaté, ou encore lorsque surviendra un différend entre deux Etats sur l'existence même d'une situation de troubles ou l'opportunité des mesures propres à y remédier, c'est la Cour qui, sur tous les plans, apportera sa solution. Elle reconnaîtra ou non l'existence de troubles, elle déterminera le « cadre » des mesures que devra adopter la Haute Autorité pour remédier, le cas échéant, à une telle situation. Ces mesures elles-mêmes pourront d'ailleurs faire l'objet d'un nouveau recours devant la Cour. La Haute juridiction tracera alors

(108) P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 254.

(109) Concl. sous 2 et 3-60. Recueil, VII, 303.

(110) P. DELVAUX, *la Cour de Justice de la C.E.C.A., op. cit.*, p. 34-35.

à nouveau, avec plus de précision encore peut-être, la ligne générale des mesures que devra adopter la Haute Autorité.

Peut-on considérer, avec M. P. Reuter que, dans ces conditions, la Cour sorte de ses fonctions juridictionnelles, pour exercer une fonction active ? La Cour elle-même souligne, nous l'avons dit (111), à quel point les responsabilités politiques des gouvernements des Etats membres sont appliquées par la procédure de l'article 37 (112). Suivant l'expression du Rapport de la Délégation française, « le rôle de la Cour apparaît essentiellement (dans ce cas très spécial) comme devant être celui d'un *arbitre* entre les intérêts du marché commun, qui ont pu être parfaitement défendus par la Haute Autorité dans une stricte application des dispositions du traité, et les intérêts économiques fondamentaux d'un des Etats membres » (113). C'est, semble-t-il, au sens le plus simple de l'expression qu'est employé ici le mot « arbitre » : « celui que son autorité désigne pour concilier des intérêts opposés, faire respecter ses décisions, imposer sa loi » (114).

III. — *La nature juridique du recours de l'article 37.*

Comme le souligne M. l'Avocat général Lagrange (115), il est difficile de ranger un tel recours dans les catégories des droits administratifs nationaux.

1) Il se rattache, en effet, au contentieux de l'annulation puisqu'il tend à obtenir l'annulation d'une décision de la Haute Autorité et que le dispositif de l'arrêt ne peut être qu'un rejet ou une annulation. Mais il se rattache également au contentieux de pleine juridiction. En premier lieu, les pouvoirs de la Cour débordent nettement les pouvoirs habituels du juge de la légalité : si la Cour ne peut qu'annuler la décision de la Haute Autorité, celle-ci est tenue, une fois l'arrêt de la Cour rendu, « de décider (des mesures à prendre) dans le cadre de l'arrêt de la Cour » (116). Par ses motifs, la Cour peut ainsi déterminer les mesures que la Haute Autorité doit prendre pour mettre fin à la situation de troubles (117). De même, en deuxième lieu, la protection assurée à l'Etat victime et que lui seul est en droit de réclamer, aux termes de l'article 37, alinéa 1, « est sans doute plus proche d'un droit subjectif que d'une règle de légalité objective dont tout intéressé pourrait réclamer le respect » (118).

(111) Cf. *supra*, p. 230.

(112) Recueil, VII, 289.

(113) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 42.

(114) Cf. Dictionnaire de la langue française (Sté du nouveau Littré), Paul ROBERT, tome I, p. 216.

(115) Conclusions sous 2 et 3-60. Recueil, VII, 302.

(116) Article 37, 4°.

(117) Cf. *supra*, p. 231 et s.

(118) Concl. LAGRANGE sous 2 et 3-60, Recueil, VII, 302.

2) En réalité, dans l'hypothèse de l'article 37, la Cour arbitre entre les intérêts des Etats et ceux de la Communauté. La procédure de l'article 37 permet, à ces fins, de suspendre l'application des dispositions du traité. Le recours en annulation n'est utilisé, dans ce cas, que comme un procédé technique destiné, suivant l'expression de M. Lagrange, « à mettre la Haute Autorité dans le circuit tout en respectant au maximum l'unité de la procédure devant la Cour qui a été un souci constant des auteurs du traité » (119). Mais « le contentieux administratif est ici dépassé et... nous nous trouvons bien plutôt dans une sphère constitutionnelle de nature fédérale » (120), ajoute l'avocat général.

3) La Cour confirme, par son arrêt du 13 juillet 1961, l'autonomie du recours de l'article 37, 3^e alinéa. Dans cette affaire 2 et 3-60, elle rejette les prétentions des deux entreprises requérantes d'intenter, contre la décision de la Haute Autorité, prise en vertu de l'article 37, alinéa 2, le recours en annulation de droit commun, prévu par l'article 33 du traité. La Cour expose « que les conditions d'application de l'article 37 sont intimement liées entre elles et ne peuvent donc faire l'objet d'un examen séparé, ce qui rend tout jugement impossible s'il n'est pas rendu dans l'exercice de la compétence spéciale confiée à la Cour par l'article 37 » (121). De ce fait, « un recours formé en vertu de l'article 33 (dans cette hypothèse)... n'est... pas concevable... (II) ne pourrait se borner à soutenir qu'une décision prise par la Haute Autorité en application du deuxième alinéa de l'article 37 n'est pas conforme aux autres dispositions du traité, puisqu'il conduirait également la Cour à examiner si cette décision est cependant justifiée par l'article 37... Dans ces conditions, il faudrait examiner si les mesures adoptées par cette décision sont effectivement nécessaires et opportunes pour remédier à une situation de troubles affectant l'économie d'un Etat membre... » (122). La Cour conclut qu'elle doit utiliser les pouvoirs exceptionnels que le troisième alinéa de l'article 37 lui a attribués, non pas dans le cadre d'une compétence générale, « mais seulement aux fins de contrôler le pouvoir, lui aussi exceptionnel, attribué à la Haute Autorité par le deuxième alinéa du même article » (123).

(119) Concl. LAGRANGE sous 2 et 3-60, Recueil, VII, 304.

(120) Recueil, VII, 303.

(121) Recueil, VII, 290.

(122) Recueil, VII, 291.

(123) Recueil, VII, 290.

SECTION 2

LES CLAUSES DE SAUVEGARDE DANS LA C.E.E. (124)

Le traité instituant la C.E.E. n'a pas repris les dispositions de l'article 37 du traité de la C.E.C.A. En revanche, il a, lui aussi, tenu compte des difficultés que les Etats pourraient rencontrer dans l'exécution du traité. Divers mécanismes, prévus par le traité, permettent des assouplissements, des sursis ou des dérogations à l'application du traité.

Cependant, la Cour de Justice ne peut être saisie de recours contre les décisions qui interviennent, en application de ces règles, que dans les conditions du droit commun.

§ 1. — *L'adoption des mesures de sauvegarde.*

L'article 226 du traité instituant la C.E.E. donne le schéma type de ces « clauses de sauvegarde ». Il institue des mesures de protection de caractère général en faveur des Etats membres, mais seulement pendant la période de transition. Si au cours de celle-ci, des « difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique », ou encore des « difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale », se manifestent, un Etat membre, peut demander à être autorisé « à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun ». Saisie d'une telle demande, la Commission doit, par une procédure d'urgence, fixer sans délai « les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application ». L'article 226 précise que, « dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires » au redressement de la situation, les mesures autorisées par la Commission peuvent comporter des dérogation, aux règles du traité. Toutefois, « devront être choisies, (par priorité), les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun ».

Les règles de l'article 226 du traité instituant la C.E.E. sont donc

(124) La nature particulière du « marché commun nucléaire », institué par les articles 92 à 100 du traité C.E.E.A., explique que des clauses de sauvegarde, du type de celles qui existent dans la C.E.E., n'aient pas été prévues par le traité C.E.E.A. Il faut cependant observer que les articles 24 à 27 consacrent la possibilité de soumettre les « connaissances » transmises par les Etats à la Communauté au régime du secret. De plus, le titre VI du traité prévoit, dans sa troisième section (articles 221 à 223) que certaines dispositions s'appliqueront à titre transitoire.

par leur objet, assez voisines de celles de l'article 37 du traité de la C.E.C.A., mais elles ne sont susceptibles de s'appliquer que pendant la période de transition. C'est encore le cas d'autres clauses de sauvegarde, prévues par le traité, telle que celle qui résulte de l'article 37, 3^e paragraphe (aménagement progressif des monopoles nationaux) (125). En revanche, toute une série d'autres clauses de sauvegarde ont un caractère permanent. Mais, cette fois, à la différence des dispositions de l'article 37, du traité de la C.E.C.A., elles n'ont pas un caractère général. Quelques exemples caractéristiques peuvent être relevés dans les articles 25 et 26 (établissement du tarif douanier commun), 93-2^e paragraphe (contrôle des aides des Etats aux entreprises), 108 (organisation des changes et équilibre des balances des paiements des Etats membres).

Dans toutes ces hypothèses, la procédure est sensiblement la même que celle de l'article 226. Le plus souvent, ce sont des circonstances exceptionnelles qui commandent, à la requête de l'Etat membre, que soient adoptées par les organes de la Communauté (la Commission ou le Conseil, sur la proposition de la Commission) des mesures de sauvegarde. Les organes de la Communauté « définissent les mesures utilisées en précisant (leur objet), les moyens (dont elles autorisent l'emploi), (leur) durée, souvent très brève » (126). « Mais, par dessus tout, écrit M. Cartou, ces mesures doivent être compatibles avec les objectifs du Marché Commun : elles ne doivent pas permettre des « transferts d'activité » ou entraîner des « perturbations sérieuses. »

§ 2. — *Les recours devant la Cour de Justice.*

Aucun recours de type particulier, comparable à celui de l'article 37 du traité de la C.E.C.A., n'est ouvert aux Etats membres de la C.E.E. contre la décision des organes communautaires, que celle-ci refuse d'adopter les mesures sollicitées ou qu'elle adopte des mesures qui ne donnent pas complète satisfaction à l'Etat demandeur. Ainsi, la Cour ne dispose-t-elle pas, dans ce cas, des pouvoirs exceptionnels que lui confère le traité de la C.E.C.A. (127).

Cela dit, dans toutes les hypothèses où une décision d'un organe communautaire fait application de ces clauses de sauvegarde, cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour, suivant les voies prévues aux articles 173 et 175 du traité (128). Certes, le contrôle de la Cour doit alors « s'exercer selon les règles normales du recours en annulation » (127). Mais cela signifie que non seulement les moyens

(125) Certains des protocoles « relatifs à certaines dispositions intéressant » tel ou tel Etat membre de la Communauté, annexés au traité prévoient également le jeu de certaines mesures de sauvegarde, à titre transitoire. C'est le cas pour l'Italie, le Luxembourg, l'Allemagne et la France.

(126) L. CARTOU, *le marché commun et le droit public*, op. cit., p. 88.

(127) Cf. Concl. LAGRANGE sous Affaire 13-63, Recueil, IX, 372-373.

(128) Cf. *infra*, p. 273 et s.

fondés sur l'incompétence ou la violation des formes substantielles peuvent être invoqués devant la Cour, mais que peuvent l'être aussi les moyens tirés du détournement de pouvoir et surtout de la violation du traité. Dans ce contrôle de la légalité de la décision qui lui est soumise — ou du refus de décision de l'organe communautaire compétent — la Cour doit ainsi contrôler si le caractère de la situation exigeait ou non l'adoption de mesures de sauvegarde et, le cas échéant, si les mesures qui furent adoptées avaient ou non un caractère approprié. A la différence de l'arrêt de la Cour intervenant en application des dispositions de l'article 37 du traité de la C.E.C.A., l'arrêt de la Cour doit ici se borner à rejeter le recours de l'Etat membre ou à annuler la décision attaquée, sans fixer le « cadre » des mesures qui, selon la Haute Juridiction, devraient intervenir. Il reste que si, par exemple, l'arrêt de la Cour annule le refus de l'organe compétent d'adopter les mesures de sauvegarde, sa portée sera considérable, amenant la Commission ou le Conseil à réviser entièrement leur position. Comme le souligne M. Lagrange, à propos de l'article 226, « le contrôle de légalité qui appartient à la Cour revêt... une importance particulière étant donnée la nature des intérêts en jeu, qu'il s'agisse des intérêts de l'Etat victime... ou des intérêts du marché commun qu'il faut préserver, ou encore... des intérêts propres d'un autre Etat membre qu'une mesure positive de sauvegarde fait entrer en conflit avec ceux de l'Etat victime » (129).

La jurisprudence des premiers arrêts de la Cour rendus en ce domaine confirme pleinement l'importance du contrôle juridictionnel en la matière. La Cour a tout d'abord conféré un caractère particulièrement strict aux exigences de forme prévues par le traité. Se prononçant ensuite sur le fond, elle a été conduite à clairement apprécier l'opportunité des décisions qui lui étaient soumises.

I. — La Cour a jugé tout d'abord que, s'agissant aussi bien des Etats que des organes communautaires, *le respect des formes et des procédures prévues par le traité pour que puissent jouer les mécanismes de sauvegarde s'imposait très rigoureusement.*

— *Il s'impose aux Etats membres* et c'est ainsi que, dans son arrêt du 19 décembre 1961 (130), la Cour a rejeté l'argumentation présentée par le Gouvernement italien. Ce dernier, poursuivi devant la Cour de justice par la Commission, pour avoir manqué à ses obligations en suspendant provisoirement certaines importations (131), invoquait, entre autres moyens, l'application des dispositions de l'article 226, estimant éprouver des difficultés graves et persistantes dans le secteur économique en cause. La Cour déclara sur ce point « que les mesures de sauvegarde prévues à l'article 226 ne peuvent être autorisées que dans le cadre de la procédure spéciale de cet article, c'est-à-dire sur demande formelle et non

(129) Concl. LAGRANGE sous Affaire 13-63, Recueil, IX, 373.

(130) Arrêt 7-61, Recueil, VII, 33 et s.

(131) Cf. *supra*, p. 169 et s.

équivoque du Gouvernement intéressé, puisqu'elles constituent des mesures d'exception aux règles du traité, susceptibles de perturber le fonctionnement du marché commun » (132). En l'espèce, la Cour constata que le Gouvernement italien n'avait pas respecté les exigences de forme de l'article 226.

— *Le respect des formes s'impose non moins rigoureusement aux organes communautaires.* La décision communautaire susceptible d'accorder à un Etat membre une mesure de sauvegarde doit être soigneusement motivée, les exigences générales de l'article 190 s'appliquant très strictement ici.

C'est ainsi que la décision de la Commission du 11 mai 1962 fut annulée par un arrêt du 4 juillet 1963 (133). La Cour considéra notamment « que, exception faite de considérations générales, indistinctement applicables à d'autres espèces ou se limitant à reproduire le traité, la Commission (s'était) contentée d'invoquer « les éléments d'information recueillis », sans en préciser aucun, pour constater « que la production des vins de l'espèce est largement suffisante » (134). La Cour ajouta que « la Commission (s'étant) bornée à « en déduire » que « l'octroi d'un contingent tarifaire du volume demandé serait de nature à provoquer des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause (n'avait) ainsi ni décrit le risque dont il (s'agissait), ni fait apparaître le lien à son avis nécessaire et suffisant en l'espèce entre deux notions qu'elle (reliait) entre elles par une simple déduction » (134). Dès lors, il y avait, non seulement insuffisance de motifs, mais contradiction dans les motifs puisque « malgré l'affirmation d'un approvisionnement suffisant et l'automatisme de la déduction qui en (était) tirée, la Commission (accordait) un contingent qui (aurait été) exclusif de perturbation sérieuse » (134).

C'est ainsi à une analyse très approfondie des motifs de la décision communautaire que s'attache la Cour, recherchant si la motivation est claire, suffisante et si elle ne traduit aucune contradiction (135). Au demeurant, et la Haute Juridiction se plait à le rappeler dans son arrêt

(132) Recueil, VII, 656.

(133) Le premier alignement des droits de douane nationaux sur le tarif extérieur commun le 1^{er} janvier 1962, avait entraîné en Allemagne une augmentation sensible des droits de douane sur les vins. Comme jusque-là, l'approvisionnement allemand en vin était assuré pour une part importante par les pays tiers étrangers à la Communauté, le gouvernement allemand avait alors sollicité de la Commission — sur le fondement de l'article 25 du traité — l'octroi d'un contingent tarifaire de 450 000 hectolitres. La Commission avait admis la demande à concurrence de 100 000 hectolitres, la rejetant pour le surplus. Le 26 juillet 1962, le gouvernement allemand intenta un recours contre cette décision.

(134) Arrêt 24-62. Recueil, IX, 144.

(135) Voir aussi, à ce sujet, l'arrêt du 15 juillet 1963 (affaire 34-62) où, cette fois, la Cour a jugé — en des espèces assez proches — que la motivation de la décision de la Commission était claire, suffisante et non empreinte de contradiction. (Recueil, IX, 294-295.)

du 4 juillet 1963, c'est que l'obligation de motiver ses décisions imposées par traité à la Commission « ne répond pas seulement à un souci formel, mais vise à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits (et) à la Cour d'exercer son contrôle... » (136). Or, précisément, exerçant son contrôle sur les décisions communautaires qui ont statué sur les demandes présentées par des Etats membres en vue de faire jouer à leur profit les clauses de sauvegarde, la Cour a été conduite à en apprécier l'opportunité.

II. — C'est en particulier à propos de l'article 226 du traité que s'est ainsi développé le contrôle de la Cour (137). En effet, c'est sur la base de cette disposition du traité que, le 17 janvier 1963, la Commission autorisa le gouvernement français à percevoir une taxe sur les importations de réfrigérateurs en provenance d'Italie. Cette décision, prise sur la demande du gouvernement français qui estimait l'industrie française des réfrigérateurs gravement menacée à la suite de l'augmentation massive des importations italiennes, elles-mêmes consécutives à la suppression des contingentements et de la réduction des droits de douane réalisées conformément au traité, fut attaquée devant la Cour par le gouvernement italien. La Cour rejeta ce recours par son arrêt du 17 juillet 1963 (138), mais ayant admis la motivation à suffisance de droit de la décision attaquée, elle dut entreprendre la discussion du grief tiré de la violation du traité.

Cette discussion conduisit notamment la Cour à se demander s'il y avait ou non des « difficultés graves et susceptibles de persister » dans l'industrie française des réfrigérateurs, cette circonstance pouvant seule justifier la décision de la Commission (139). Pour ce faire, la Cour s'est fondée — et il ne pouvait en être autrement — sur les circonstances de fait : situation existant en 1962 (ventes et productions françaises) ; évolution intervenue dans ce secteur depuis la libération des échanges ; évolution des stocks. La logique du contrôle juridictionnel substitua aussi, en définitive, l'appréciation de la Cour à celle de la Commission. Nul doute que, saisie de nouveaux recours sur la base de l'article 226 du traité, et après contrôle de la régularité formelle des décisions qui lui seront soumises, la Cour ne se livre de nouveau à un contrôle du même type.

Il est donc clair que si, en ce domaine, la Cour ne dispose pas des pouvoirs étendus qui, en une hypothèse voisine, sont les siens dans la C.E.C.A., le contrôle de la Cour sur la mise en œuvre des clauses de sauvegarde de la C.E.E. n'en est pas moins essentiel. Lorsque, par

(136) Recueil, IX, 143.

(137) Voir aussi, à propos de l'article 24 du traité, l'arrêt de la Cour du 15 juillet 1963 (affaire 34-62). Recueil, IX, 295-301.

(138) Arrêt 13-63. Recueil, IX, 225 et s.

(139) Arrêt 13-63. Recueil, IX, 358-360.

exemple, la Cour annulera une décision positive ou négative prise en la matière par la Commission — ou par le Conseil — c'est dans les considérants de l'arrêt rendu par la Haute Juridiction que l'institution communautaire compétente devra trouver les fondements de la nouvelle décision que, le cas échéant, elle devra prendre. A la limite, on le voit, les différences entre le système de l'article 37 du traité de la C.E.C.A. et le système applicable dans la C.E.E. sont assez largement plus apparentes que réelles.

Les fonctions constitutionnelles de la Cour de Justice ont une importance décisive. Elles sont, en effet, particulièrement révélatrices du rôle joué par la Haute Juridiction dans les Communautés Européennes.

L'application des traités instituant les Communautés est susceptible de faire naître des conflits aussi bien entre les institutions communautaires qu'entre les Etats membres. Or, aucun organe politique n'a la force réelle d'un fédérateur. Seuls, les Conseils de Ministres peuvent prétendre à cette fonction, mais dès que l'unanimité disparaît, dès qu'un Etat membre est en désaccord avec ses partenaires, les Conseils eux-mêmes risquent d'être frappés de paralysie.

La Cour de Justice, au contraire, échappe aux faiblesses congénitales des autres organes communautaires : lorsqu'elle rend un arrêt, il exprime la décision de la Cour tout entière (140) et s'impose à tous les justiciables des Communautés. C'est à elle que les traités confient le soin d'apporter, aux conflits que la voie politique n'a pu régler, la solution communautaire.

En période normale, et d'une manière tout à fait générale par l'exercice de l'ensemble de ses compétences, la Cour, assure ainsi le respect de l'équilibre juridique des pouvoirs institués par les traités.

Lorsque des changements interviennent, une révision des dispositions des traités peut être nécessaire, mais la procédure classique de révision des traités suppose que soit réuni l'accord unanime des Etats membres. En dépit de la rigidité de ce principe, les traités de Rome n'y apportent que des exceptions d'une portée très réduite. En revanche, le traité instituant la C.E.C.A. aménage une procédure qui, si elle est encore lourde à mettre en œuvre, peut aboutir contre l'avis d'un Etat membre. C'est là un abandon spectaculaire de souveraineté, mais les Etats jouissent d'une garantie : la Cour dispose d'un véritable pouvoir de veto. Sa fonction s'écarte alors de l'exercice de compétences proprement juridictionnelles, pour revêtir un caractère beaucoup plus actif.

Des crises peuvent enfin survenir. Si une crise se manifeste dans l'ensemble de la Communauté, seule l'action concertée des organes communautaires et des Etats membres peut lui apporter une solu-

(140) Cf. *supra*, p. 43.

tion (141). Mais une crise peut aussi survenir dans un seul Etat membre : si ce dernier sollicite la suspension des règles du marché commun, ou du moins l'application de clauses de sauvegarde, des conflits, d'une particulière gravité, risquent de surgir entre les Etats membres. Il appartient à la Cour de les trancher (142).

(141) Tel est, par exemple, l'objet de l'article 58 du traité instituant la C.E.C.A.

(142) De l'ensemble de ces fonctions proprement constitutionnelles, il convient selon nous de rapprocher l'exercice par la Cour de ses compétences préjudicielles. Comme nous l'avons souligné, et notamment par la portée qu'elle a assigné à ses arrêts, la Cour de Justice statue alors, en effet, comme une véritable juridiction constitutionnelle (cf. *supra*, p. 99).

TITRE IV

LES FONCTIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

Ce sont, dans les Communautés Européennes, les Conseils de Ministres et les organes exécutifs supérétatiques, Haute Autorité et Commissions, qui, pour l'essentiel, disposent des compétences actives. Les traités instituant les Communautés n'ont, en effet, attribué aucune compétence de caractère législatif au Parlement Européen.

Haute Autorité, Commissions, Conseils, seuls investis du pouvoir normatif dans les Communautés, arrêtent toutes les décisions qui, de caractère général ou individuel, sont nécessaires à l'application des traités. Ces décisions — directement applicables aux sujets de droit des Communautés : Etats, personnes morales de droit public ou de droit privé, personnes physiques — sont les homologues communautaires des actes administratifs de l'ordre juridique interne des Etats membres. Dans l'exercice de ces compétences, les institutions communautaires doivent se conformer aux prescriptions des traités. Il est donc nécessaire d'assurer un contrôle de la « légalité » (1) de telles décisions.

Chaque organe communautaire exerce, par ailleurs, une activité de type administratif. Les organes exécutifs peuvent ainsi infliger des sanctions à leurs justiciables : ils engagent, à cette occasion, la responsabilité des communautés. Chaque institution doit recruter les agents nécessaires au fonctionnement du service dont elle a la charge : nouvelle occasion de litiges contentieux. D'une manière plus générale, la responsabilité communautaire est engagée par l'activité des Communautés dans son ensemble, à l'égard non seulement des sujets de droit qui relèvent

(1) M. l'Avocat Général LAGRANGE déclara, dans ses premières conclusions (affaire 1-54) : « quant à la décision 2-54, la question de sa *légalité* — nous nous permettons d'employer ce terme dans le sens de l'article 33... et bien que le traité ne soit pas une « loi » au sens formel — ... » (Recueil, I, 47).

de la juridiction communautaire, mais encore de toute personne qui pourrait être lésée dans ses intérêts.

Les compétences contentieuses de la Cour répondent à cette double nécessité :

— Des recours en annulation, permettant le contrôle de la légalité des décisions des organes communautaires, sont ouverts aux sujets de droit des Communautés.

— Des recours de pleine juridiction, permettant la réparation des dommages subis du fait des organes communautaires, sont ouverts à toute personne lésée.

Les auteurs des traités ont aménagé les compétences de la Cour et leur exercice en puisant très largement dans les droits administratifs communautaires. Ce sont particulièrement les règles du contentieux administratif français qui leur servirent de modèle (2).

Avant d'étudier les recours de plein contentieux qui peuvent être intentés devant la Cour, nous verrons les conditions dans lesquelles la Haute Juridiction exerce ses compétences d'annulation. C'est là, en effet, la voie essentielle du contrôle juridictionnel de l'activité administrative des communautés. Les différences qui, à cet égard, s'observent entre les dispositions du traité instituant la C.E.C.A. et celles des traités de Rome nous obligeront à étudier séparément le recours en annulation dans la C.E.C.A. et le recours en annulation dans les nouvelles Communautés.

(2) En revanche, la Cour peut dans sa jurisprudence s'inspirer très largement des droits administratifs des autres Etats de la Communauté. M. H. ROLIN écrit à ce sujet : « que le Conseil d'Etat et la littérature française aient joué dans la formation de cette jurisprudence un rôle prépondérant, quoi d'étonnant, lorsqu'on songe à la finesse et à la souplesse avec laquelle cette haute juridiction n'a cessé de s'adapter aux besoins nouveaux nés de situations nouvelles... Ne faut-il par reconnaître au surplus que déjà les rédacteurs de cette partie du traité C.E.C.A. avaient dans une large mesure, emprunté au droit administratif français leurs conceptions et leur vocabulaire ?... Mais sans doute n'est-il pas déplacé d'émettre le vœu qu'avec le temps les droits administratifs des autres Etats de la Communauté réussissent à amener les Agents, les Conseils et les Juges à confronter leurs solutions avec les solutions françaises et contribueront par leurs apports à dégager une jurisprudence d'inspiration plus largement européenne ». (« Le recours en annulation... dans le droit de la C.E.C.A. » *Chronique de Politique Etrangère*, Vol. XIII, mai 1960, Bruxelles. Préface de M. H. ROLIN, page 288.)

CHAPITRE I

LE RECOURS EN ANNULATION DANS LA C.E.C.A.

Le recours en annulation est ouvert à la fois contre les délibérations du Conseil spécial de Ministres et de l'Assemblée commune et contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité, mais dans des conditions différentes.

1. — Contre les délibérations du Conseil ou de l'Assemblée, le recours en annulation est ouvert par l'article 38 du traité, mais avec deux importantes restrictions (1).

a) Il n'est ouvert qu'aux Etats membres et à la Haute Autorité (2).

b) Seuls peuvent être invoqués, à l'appui d'un tel recours, les moyens tirés de l'incompétence ou de la violation des formes substantielles. Ainsi, seule la « légalité externe » des délibérations de l'Assemblée et du Conseil est susceptible d'être contrôlée par la Cour, et non leur « légalité interne » (3).

Aussi bien est-ce là un recours exceptionnel et qui, jusqu'à présent, n'a pas rencontré d'application jurisprudentielle.

2. — Contre les décisions ou les recommandations de la Haute Autorité, le recours en annulation est ouvert par l'article 33 du traité, mais dans des conditions plus larges :

a) Tous les moyens admis, par exemple, en droit administratif français, à l'appui du recours pour excès de pouvoir peuvent être

(1) Cf. *supra*, p. 184.

(2) Dans le délai d'un mois à compter de la publication de la délibération de l'Assemblée ou de la communication de la délibération du Conseil aux Etats membres ou à la Haute Autorité.

(3) Cf. *supra*, p. 28. Sur cette distinction cf. en outre, et par exemple, G. PEISER, *le recours en cassation en droit administratif français*, Sirey, 1958, p. 360.

présentés à l'appui de ce recours. C'est ainsi, sous tous ses aspects, que peut être contrôlée la légalité de l'acte litigieux.

b) Si les Etats membres et le Conseil sont compétents pour intenter ce recours, les entreprises peuvent également, dans certaines conditions, l'intenter (4).

De plus, l'article 35 du traité institue une procédure, inspirée du droit administratif français (5), et permettant d'attaquer devant la Cour, la carence de la Haute Autorité dans les cas où celle-ci, tenue par une disposition du traité ou des règlements d'application de prendre une décision ou de formuler une recommandation, et saisie à cette fin d'une demande d'un Etat, du Conseil ou d'une entreprise, ne prend aucune décision.

Laissant de côté le recours de l'article 38 contre les délibérations de l'Assemblée et du Conseil, pour lequel aucune pratique jurisprudentielle n'est intervenue, nous verrons successivement le recours contre l'action de la Haute Autorité, puis le recours contre l'inaction de la Haute Autorité.

SECTION 1

LE RECOURS CONTRE L'ACTION DE LA HAUTE AUTORITE

Ce recours, prévu par l'article 33, est ouvert, nous l'avons dit, aux Etats membres (6) comme aux entreprises, mais dans des conditions beaucoup plus restrictives pour ces dernières. Alors que les Etats peuvent attaquer *toutes les décisions ou recommandations de la Haute Autorité* (7), qu'elles aient un caractère général ou individuel, les entreprises

(4) Dans les deux cas, les recours doivent être formés dans le délai d'un mois à compter de la notification ou de la publication de la décision ou de la recommandation de la Haute Autorité, suivant qu'elle a un caractère général ou un caractère individuel.

(5) La loi française du 17 juillet 1900, article 3, a assimilé à une décision positive de rejet le silence gardé par l'administration pendant quatre mois, sur la demande d'un administré.

(6) Ainsi qu'au Conseil spécial de Ministres : le cas ne s'est pas encore présenté.

(7) La Cour eut naturellement à préciser, dans sa jurisprudence, la notion de décision ou de recommandation susceptible de recours. Aux termes de l'article 14 du traité, les décisions sont « obligatoires en tous leurs éléments » ; les recommandations « comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts ». Les autres actes de

ne peuvent, en principe, intenter un recours que contre les « décisions et recommandations individuelles les concernant ». Elles ne peuvent attaquer une décision ou une recommandation de forme générale, que si elles estiment qu'elle est « entachée de détournement de pouvoir à leur égard ». Il est ainsi important d'étudier les conditions dans lesquelles la Cour, interprétant ces dispositions, a ouvert son prétoire aux entreprises.

La jurisprudence permet également de préciser les conditions d'application des quatre cas d'ouverture prévus par l'article 33 : son étude est, à cet égard, fondamentale, car elle révèle l'étendue des pouvoirs du juge. C'est seulement, en effet, lorsqu'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou « d'avoir méconnu, d'une manière patente, les dispositions du traité ou de toute règle de droit relative à son application » que l'« examen de la Cour peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits et circonstances économiques au vu de laquelle est intervenue la décision ».

Enfin, la Cour, interprétant extensivement les dispositions du traité, a admis la recevabilité de l'exception d'illégalité des décisions générales : la jurisprudence de la Cour repousse ainsi très loin les limites du contrôle de la légalité et élargit considérablement les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent agir en annulation.

la Haute Autorité ne lient pas. *Les seules interventions de la Haute Autorité susceptibles de recours sont celles qui présentent un caractère décisoire.*

Le problème qui se posait à la Cour était de savoir si elle adopterait un critère de distinction formel ou, au contraire, un critère matériel. Pour la première fois, la question fut soulevée par le recours n° 8-55 intenté par la *Fédération charbonnière belge* contre la Haute Autorité. La requérante demandait notamment l'annulation d'une lettre du 28 mai 1955 adressée par la Haute Autorité au Gouvernement belge et relative au régime de péréquation des charbons belges. Cette lettre énumérait les mesures incombant au Gouvernement belge dont devait, de l'avis de la Haute Autorité, s'accompagner l'aide de péréquation. En particulier, la Haute Autorité envisageait le retrait des versements aux entreprises qui ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé nécessaire et possible. Comme elle y fut invitée par son avocat général, M. LAGRANGE (Recueil, II, 244), la Cour a décidé, par son arrêt du 16 juillet 1956, qu'il s'agissait là d'une véritable décision (Recueil, II, 225). *Elle rejetait ainsi tout critère formel de l'acte décisoire susceptible de recours, pour ne s'attacher, dans son analyse, qu'au contenu de l'acte attaqué.* Cette jurisprudence de la Cour est constante : en sens inverse, d'ailleurs, une lettre de la Haute Autorité, publiée au journal officiel de la Communauté le 1^{er} février 1958 et qualifiée de « décision » par la division du marché de la Haute Autorité, ne fut pas considérée comme un acte décisoire par la Cour, en raison de son contenu (Arrêt du 17 juillet 1958. Affaire n° 20-58. Recueil, V, 179-181). Pour les mêmes raisons, la Cour a jugé irrecevables des conclusions dirigées contre « les considérants » d'une décision de la Haute Autorité : « ...La Haute Autorité, en motivant sa décision n° 17-59... a simplement expliqué pourquoi elle autorisait les comptoirs de vente. Cette interprétation est confirmée par les termes mêmes du cinquième considérant, qui se borne à souligner les buts à atteindre pour assurer le respect des dispositions de l'article 65, tout en réservant expressément les règles précises qui devront être établies à l'avenir... (Arrêt du 12 février 1960. Affaire n° 16 à 18-59. Recueil, VI, 63).

§ 1. — *L'ouverture du prétoire de la Cour aux entreprises* (8).

Le recours en annulation ouvert aux entreprises par l'article 33 du traité (9), est enserré en d'étroites limites « que justifient tout à la fois l'importance considérable des décisions en cause et le caractère limité

(81) Le recours en annulation est ouvert à la fois aux « entreprises », au sens du traité, et aux « associations visées à l'article 48 ». Ces dernières sont les associations des entreprises, au sens du traité : *aussi bien est-ce la notion d'entreprise au sens du traité proprement dit qui fit l'objet des plus grandes discussions*. L'article 80 dispose, à cet égard, « les entreprises, au sens du présent traité, sont celles qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier à l'intérieur des territoires (de la Communauté)... ». L'article 81 ajoute que les expressions « charbon » et « acier » sont définies à l'annexe I, jointe au présent traité. La Cour eut, à de nombreuses reprises, à appliquer ces dispositions. A ses yeux, « ...la notion d'entreprise au sens du traité s'identifie au concept de personne physique ou morale, étant donné que le traité fait essentiellement appel à cette notion pour désigner les titulaires de droits et obligations découlant du droit communautaire » (Arrêts 42 et 49-59. Recueil, VII, 151). Cette définition générale, toutefois, est loin de résoudre tous les problèmes. Ainsi, par son recours 14-59, la Société des Fonderies de Pont-à-Mousson prétendit ne pas supporter la contribution financière que lui avait imposée la Haute Autorité, au titre de la péréquation des ferrailles. La requérante soutint, entre autres moyens, « que dans ses usines de Pont-à-Mousson, la ferraille, entrant dans la fabrication de fontes liquides destinées à la production de moulages de première fusion, doit être d'emblée exempte de péréquation du fait que, dans la mesure où elle prépare de telle fontes, la requérante ne serait pas une entreprise au sens des articles 80 et 81 du traité C.E.C.A. » (Recueil, V, 467-468). Par son arrêt du 17 décembre 1959, la Cour admit qu'en effet, seules, les entreprises exerçant une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier sont soumises aux règles du traité et que seuls, les produits énumérés à l'annexe I sont couverts par les expressions « charbon » et « acier ». Tout le problème était donc d'interpréter l'annexe I, et spécialement, dans le cas de l'espèce, sa rubrique n° 4 300, rangeant sous la juridiction communautaire les « fontes de fonderie et autres fontes brutes ». Selon la requérante, l'expression ne désignait que les fontes solides : or les fontes produites à Pont-à-Mousson restent à l'état liquide jusqu'à la fabrication des moulages. La Cour considéra, au contraire « que la fonte, dans l'état où elle sort du haut fourneau et tant qu'elle n'a pas subi une transformation ultérieure autre que la simple solidification est... nécessairement une fonte « brute » (Recueil, V, 469). Voyant dans le « langage utilisé dans les milieux professionnels » une confirmation de ce raisonnement, la Cour rejeta la thèse de la requérante. C'est ainsi, en dernier ressort, la nature de l'activité de production des entreprises qui les range sous la juridiction communautaire ou les en écarte.

(9) Dans le cas particulier de l'article 66, 5^e paragraphe, 2^e alinéa, le recours de l'article 33 est ouvert, non seulement aux entreprises ou associations d'entreprises, mais encore à « toute personne directement intéressée » (Il s'agit du recours contre la décision de la Haute Autorité constatant l'illégalité d'une concentration et ordonnant notamment la séparation des entreprises ou des actifs indûment réunis ou la cessation du contrôle commun).

De plus, en ce qui concerne les articles 66 et 65, ainsi que les informations requises pour leur application, « les entreprises ou organismes qui exercent habituellement une activité de distribution autre que la vente aux consommateurs domestiques ou à l'artisanat » sont, aux termes de l'article 80, considérés comme des entreprises au sens du traité. Les recours ouverts à l'occasion des dispositions qui leur sont applicables, sont ouverts à ces négociants.

de l'intégration économique réalisée par la Communauté... » (10). Dès les premières affaires, l'application de ces règles donna à de vives discussions. M. R. Roblot écrit à ce sujet : « tandis que la Haute Autorité s'efforçait de limiter le droit de critique de ses sujets, les entreprises et leurs associations supportaient avec une grande impatience les restrictions qui leur étaient imposées et tentaient des efforts répétés en vue de faire triompher — à l'image du contentieux administratif de plusieurs pays, dont la France — la notion féconde et juste selon laquelle toute décision faisant grief à un intérêt légitimement protégé doit pouvoir être déférée à la Justice » (10).

Deux problèmes se sont ainsi posés à la Cour. Les entreprises ne peuvent attaquer, en invoquant tous les moyens de droit, que les décisions individuelles « les concernant » : la Cour dut, par opposition aux décisions générales, définir ces types de décision. Les entreprises peuvent intenter un recours contre une décision générale, en invoquant le détournement de pouvoir : la Cour dut tracer les limites de l'action qui leur est ainsi ouverte.

I. — *La notion de « décision individuelle concernant une entreprise ».*

Dès son arrêt du 23 avril 1956 (11) (affaires 7 et 9-54), la Cour interpréta le sens de cette disposition de l'article 33, 2^e alinéa. La Haute Juridiction se refusa à considérer que seules les décisions présentant un caractère individuel relativement au requérant seraient susceptibles d'être attaquées par les entreprises. Adopter cette interprétation eut été considérablement restreindre l'accès des entreprises au prétoire de la Cour puisqu'elles n'auraient pu désormais intenter de recours que contre les décisions dont elles auraient été les destinataires, sauf à invoquer le détournement de pouvoir à leur égard.

Loin de consacrer cette interprétation restrictive, la Cour a par sa jurisprudence, largement ouvert son prétoire aux entreprises (12). L'arrêt 7 et 9-54 représente, dans cette évolution, et suivant l'expression de M. l'avocat général Lagrange, « un pas décisif » (13) : la Cour y a dissocié deux éléments dans le texte de l'article 33-2^e alinéa. Ce dernier dispose, rappelons-le, que « les entreprises... peuvent former... un recours, contre les décisions ou recommandations individuelles les

(10) *Le contentieux de l'annulation dans les premiers arrêts de la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, par R. ROBLOT. (Rev. Dt Social, 1958, p. 4.)

(11) Recueil, II, 55 et s.

(12) A condition qu'elles attaquent une véritable décision, c'est-à-dire « un acte du collège de la Haute Autorité, destiné à produire des effets juridiques, constituant le terme ultime de la procédure interne à la Haute Autorité et par lequel elle statue définitivement dans une forme permettant d'en identifier la nature » et non un acte « qui... n'apparaîtrait pas délibéré et pris par la Haute Autorité et ne serait pas authentifié par la signature de l'un de ses membres » (Arrêt 23-24 et 52-63, du 5 décembre 1963. Recueil, IX, 455.)

(13) Concl. LAGRANGE, sous 30-59. Recueil, VII, 68.

concernant... ». La Cour a séparé la première partie de la proposition, « les entreprises... peuvent former... un recours contre les décisions et recommandations individuelles » et les derniers mots, « les concernant ».

Grâce à cette interprétation, il suffit alors « pour qu'un recours puisse être formé par une entreprise... contre une décision ou recommandation que cette décision ou recommandation ne soit pas générale, mais présente le caractère d'une décision individuelle, *sans qu'il soit besoin qu'elle présente ce caractère relativement au requérant* » (14). Le requérant doit alors, évidemment, justifier d'un intérêt à agir contre la décision ou la recommandation de la Haute Autorité. « L'opération se fait (ainsi) en deux temps : on examine d'abord, si, objectivement, la décision a un caractère individuel ; ensuite, si ce caractère est reconnu, on recherche si la décision « concerne » le requérant et, pour ce faire, on s'inspire de la notion d'intérêt qui, bien que non exprimée par le traité, tient de l'essence du recours en annulation tel que le connaissent les six Pays de la Communauté » (15).

1° *La distinction entre décision générale et décision individuelle.*

Cette distinction est complexe ; les divergences ayant, à ce propos, opposé la Cour à l'un, puis à l'autre de ses deux avocats généraux, en témoignent. Sans doute, l'article 15 du traité règle-t-il, en principe, la question : aux termes de ses dispositions, les décisions générales sont applicables « par le seul effet de leur publication », les décisions individuelles « obligent l'intéressé par l'effet de la *notification qui lui en est faite* ». En réalité, le critère formel, tiré de l'article 15 n'est pas satisfaisant (16). D'une part, en pratique, la Haute Autorité a souvent publié des décisions, parallèlement à la notification individuelle. De plus, admettre le critère tiré de la forme donnée par la Haute Autorité à une décision serait reconnaître à cette dernière un pouvoir discrétionnaire. « Ce serait lui permettre d'influer sur le régime juridique d'une décision déterminée grâce à la forme adoptée pour celle-ci » (17). C'est donc « à l'essence même de la décision » (18) qu'il faut s'attacher, prendre à la fois en considération son contenu et son véritable destina-

(14) Arrêt n° 7 et 9-54. Recueil, II, 87.

(15) Conclusions LAGRANGE, sous 30-59. Recueil, VII, 68-69.

(16) Cf. à ce sujet : « Le recours en annulation et en cas de carence dans le droit de la C.E.C.A. et à la lumière de la jurisprudence de la Cour des Communautés » par un groupe d'étude international. Préface de M. Henri ROLIN. (Chronique de Politique étrangère. Institut Royal des Relations internationales, vol. XIII, mai 1960, Bruxelles), p. 301.

(17) Cf. Chronique de Politique étrangère, *op. cit.*, p. 301, ainsi que le rapport de M. GRASSETI au Congrès International d'Etudes sur la C.E.C.A. de Milan-Stresa. Actes officiels du Congrès, tome IV, p. 17.

(18) Chronique de Politique étrangère, *op. cit.*, p. 301.

taire, retenir ainsi un critère essentiellement matériel. Telle est bien l'attitude de la Cour de Justice (19) (20).

Une telle distinction est aisée à faire, que l'on soit en présence d'un « règlement », « c'est-à-dire d'un acte destiné à régir une situation générale et impersonnelle au moyen de dispositions normatives » (21) ou d'un acte individuel, « qui a pour objet d'appliquer la règle à une personne déterminée », une sanction par exemple. Mais « la difficulté vient de ce qu'il existe, entre les deux extrêmes, toute une série de cas intermédiaires... Ainsi en est-il des cas où la décision s'applique à une situation concrète qu'elle règle directement, sans cependant que les personnes visées soient nommément désignées, ou même sans qu'il soit possible de savoir, autrement que par un examen spécial des cas individuels, quelles personnes elle concerne » (22).

La Cour a estimé, cependant, que « la nature individuelle ou générale d'une décision doit être dégagée *d'après des critères objectifs...* » (23). Elle ne considère, en effet, que la décision en elle-même pour en apprécier le caractère. Elle se refuse à suivre son avocat général, M. Lagrange, lorsqu'il lui propose de distinguer, pour qualifier une décision, entre le recours présenté par une association d'entreprises et le recours présenté par une entreprise. De même, elle se refuse à suivre son Avocat général, M. Roemer, lorsqu'il lui propose, pour qualifier une décision, d'en dissocier des éléments différents. La Cour n'accepte pas qu'une décision unique puisse avoir ainsi un caractère mixte : « les décisions générales sont des actes quasi-législatifs émanant d'une autorité publique et ayant un effet nominatif *erga omnes* » (24) ; les décisions individuelles ont leur caractère individuel, à l'égard de tous, également.

a) La Cour refusa de suivre les conclusions de son avocat général, M. Lagrange, dans l'affaire 8-55. Celui-ci proposait à la Haute Juridiction un « critère subjectif de relativité » (25). « Nous voulons dire par là, déclarait M. Lagrange, qu'une décision qui n'a pas, par hypothèse, un caractère normatif et est destinée à régler directement une situation concrète pourra être considérée comme une décision individuelle à l'égard des personnes (entreprises ou associations) qui sont immédiatement et directement visées par cette décision prise dans son ensemble. Le caractère individuel devra, au contraire, être refusé à la même décision à

(19) Cf. par exemple le raisonnement de la Cour dans son arrêt 9-55 (Recueil, II, 350 et 351).

(20) Comme pour la recherche du caractère décisoire ou non, la Cour rejette tout critère formel, cf. *supra*, p. 246 (note 7).

(21) Conclusions LAGRANGE, sous 8-55. Recueil, II, 247.

(22) Conclusions LAGRANGE, sous 8-55. Recueil, II, 247-248.

(23) Arrêt, n° 8-55. Recueil, II, 224.

(24) Arrêt 18-57. Recueil, V, 113.

(25) Concl. LAGRANGE, sous 8-55. Recueil, II, 248.

l'égard des personnes qu'elle ne concerne pas directement ou ne concerne que partiellement... » (25). En l'espèce, la décision attaquée (n° 22-55), et dont la Haute Autorité contestait le caractère individuel, fixait, par un barème, les nouveaux prix des charbons belges et était susceptible de varier, dans son application, suivant les entreprises. M. Lagrange estimait que, dans ces conditions, si la décision ne présentait pas nécessairement un caractère individuel à l'égard des entreprises, elle avait bien ce caractère individuel à l'égard des charbonnages belges, considérés dans leur ensemble, et à ce titre, concernait bien la Fédération charbonnière de Belgique qui groupe précisément toutes les entreprises exploitant ces charbonnages, dont elle a pour mission de défendre les intérêts. Il concluait à la recevabilité du recours de « Fédéchar » (26).

La Cour rejeta cette thèse, « selon laquelle (les) variations des effets du barème des prix conditionnent la qualification de la décision n° 22-55 » (27). En effet, « cette décision a été prise dans le cadre d'un régime spécial prévu... pour le cas de la Belgique, pour la durée de la période de transition, et applicable, suivant des modalités concrètes, si détaillées et si variées soient-elles, à la totalité des entreprises et à toutes les transactions tombant sous le régime visé » (28). « Dans le cadre de ce régime, la décision vise les entreprises en raison de leur seule caractéristique d'être productrices de charbon et sans aucune spécification » (29).

La Cour ajouta que « le fait que l'association requérante groupe toutes les entreprises visées par la décision — et seulement celles-là — ne conduit pas non plus à un résultat différent. Car s'il en était autrement, il faudrait dénier le caractère général même à une décision applicable à toutes les entreprises de la Communauté dans l'hypothèse où elles se grouperaient dans une seule et même association » (29). Ce sont, de l'avis de la Cour, des « critères objectifs » qui doivent permettre de distinguer une décision générale d'une décision individuelle, « de manière qu'il ne soit pas possible de procéder à des distinctions selon que le requérant est une association ou une entreprise » (29).

De même, la Cour refusa, dans son arrêt du 21 juin 1958 (30), de suivre la thèse des requérantes suivant laquelle une décision de la Haute Autorité, visant l'ensemble des entreprises énumérées à l'article 80 du traité, dans la mesure où elles utilisent de la ferraille, constituerait « un faisceau de décisions individuelles » (31). Aux yeux de la Cour, une telle décision garde un caractère général, car « elle établit un principe norma-

(26) Recueil, II, 250.

(27) Arrêt 8-55. Recueil, II, 223.

(28) Arrêt 8-55. Recueil, II, 223-224.

(29) Arrêt 8-55. Recueil, II, 224.

(30) Arrêt 13-57. Recueil, IV, 263.

(31) Cf. sur cette question, M. R. BOULOUIS. *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 313 et 315.

tif, elle pose les conditions de son application de façon abstraite et elle énonce les conséquences juridiques qui en découlent » (32) (33).

b) La Cour rejeta enfin, dans son arrêt du 20 mars 1959 (34) (affaire 18-57) la thèse de son avocat général, M. Roemer (35). Aux yeux de ce dernier, les décisions 16 à 18-57 de la Haute Autorité, prises le 26 juillet 1957 et autorisant les accords portant sur la vente en commun de combustibles par les sociétés minières du bassin de la Ruhr, avaient un double caractère. Individuelles à l'égard des houillères à qui elles conféraient le pouvoir d'organiser leurs ventes d'une manière déterminée, ces décisions avaient au contraire, à l'égard des acheteurs intéressés, un caractère général. La réglementation commerciale, instituée par les décisions, concernait, en effet, tous les négociants en gros de la Communauté, présents et à venir. M. Roemer jugeait donc le recours présenté par une société de commerce de charbon en gros irrecevable, sauf à tenter le détournement de pouvoir à l'encontre de cette décision « générale ».

La Cour, ici encore, adopta une attitude différente de celle de son avocat général. Elle déclara « que les décisions attaquées... se sont... prononcées sur la validité juridique de décisions concrètes prises par des entreprises bien individualisées » (36). « Dans ces conditions, ajouta la Cour, on ne saurait contester aux autorisations dont il s'agit un caractère individuel à l'égard des entreprises... *Dans le silence du traité à ce sujet, on ne saurait admettre qu'une décision, individuelle à l'égard des entreprises auxquelles elle s'adresse, puisse, en même temps, être considérée comme générale à l'égard des tiers* » (37).

2° L'intérêt pour agir des entreprises (38).

Les entreprises ne peuvent former de recours que contre les décisions ou recommandations individuelles les concernant. La Cour considère — nous l'avons vu — qu'une décision, dès lors qu'elle a un caractère individuel à l'égard de quelqu'un, son destinataire, par exemple, doit être considérée comme telle à l'égard de tous. Dans ces conditions, lorsqu'un recours contre une décision individuelle lui est présenté, la Cour recherche si cette décision « concerne » effectivement l'entreprise requérante. Elle examine si la requérante dispose d'un « intérêt » pour agir.

Se prononçant, sur ce point, à propos de chaque espèce, la Cour

(32) Arrêt 13-57. Recueil, IV, 286.

(33) La Cour admet cependant, dans ce cas, *une requête collective appuyée sur le seul moyen du détournement de pouvoir.*

(34) Arrêt 18-57. Recueil, V, p. 91 et s.

(35) Cf. Recueil, Concl. sous 18-57, V, 140 et s.

(36) Arrêt 18-57. Recueil, V, 112.

(37) Arrêt 18-57. Recueil, V, 112-113.

(38) Cf. « la notion d'intérêt à agir dans le droit de la C.E.C.A. », par J. C. SÈCHE. (Revue générale de Droit International Public, 1962, p. 299 et suivantes.)

s'inspire largement des droits nationaux des Etats membres (39). Sa jurisprudence permet d'observer dans ce domaine une remarquable évolution. D'arrêt en arrêt, la Cour ouvre toujours plus largement son prétoire aux entreprises. Sans transformer le recours des entreprises en une action populaire, mais sans exiger du requérant qu'il justifie d'un « droit subjectif », les solutions jurisprudentielles de la Cour tendent à se rapprocher des solutions adoptées par les juridictions administratives françaises en matière d'intérêt pour agir en excès de pouvoir. L'intérêt « froissé » tend ainsi à être protégé.

Admettant tout d'abord des intérêts très directs (40), la Cour s'est montrée de plus en plus libérale. Son arrêt du 15 juillet 1960 (41) (affaire 24 et 34-58) occupe, dans cette évolution, une place importante. La chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France attaquait, devant la Cour, une décision de la Haute Autorité maintenant certains tarifs spéciaux de transport du charbon sidérurgique en Allemagne. La Haute Autorité soutint que le recours n'était pas recevable, faute d'intérêt, « toutes les entreprises de la Communauté ayant intérêt à voir mettre fin le plus rapidement possible à des mesures tarifaires intérieures spéciales de nature discriminatoire ». Selon la Haute Autorité, les requérantes ne justifiaient pas d'une « situation personnelle distincte de celle de la généralité des entreprises sidérurgiques de la Communauté » (42). La Cour en décida tout autrement. Elle considéra que « les requérantes et les entreprises allemandes qui bénéficient des tarifications litigieuses sont en concurrence, car elles exercent dans le marché commun la même activité de production, vendent les mêmes produits et s'approvisionnent en combustibles minéraux aux mêmes mines... en conséquence, la décision attaquée permettant le maintien de tarifications réduites, qui *pourraient influencer cette concurrence*, concerne les entreprises requérantes au sens de l'article 33, alinéa 2 du traité » (43).

Cette jurisprudence de la Cour est confirmée par l'arrêt du 23 février 1961 (44) (affaire 30-59). L'entreprise requérante, « De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » avait intenté un recours contre le refus explicite de la Haute Autorité de constater que la République Fédérale d'Allemagne, en finançant la prime de poste accordée aux mineurs de fond sur les fonds publics, n'avait pas respecté un de ses engagements découlant du traité. Dans ses conclusions, M. Lagrange invita la Cour à déclarer le recours recevable : retraçant, à ce propos, l'évolution de la

(39) Cf. concl. LAGRANGE, sous 30-59. Recueil, VII, 69.

(40) Exemple de l'arrêt du 23 avril 1956 (affaire 7 et 9-54) par lequel fut admis le recours du Groupement des Industries sidérurgiques luxembourgeoises contre une décision imposant aux entreprises de ce groupement une charge supplémentaire de 8 francs par tonne de charbon consommée par elles. Cf. Recueil, II, 85 et s.

(41) Arrêt 24 et 34-58. Recueil, VI, 575.

(42) Cf. Recueil, VI, 598.

(43) Recueil, VI, 598.

(44) Recueil, VII, p. 1 et s.

jurisprudence de la Haute Juridiction en matière d'intérêt pour agir des entreprises, il conclut, en effet, qu'en l'espèce, « la prime de poste était susceptible d'influencer la concurrence » (45). La Cour suivit les conclusions de son avocat général (46).

Ainsi, à partir du moment où elle a un caractère individuel, une décision « concerne » une entreprise ou une association d'entreprises, dès lors qu'elle est susceptible d'influencer les conditions de concurrence dans lesquelles les intéressés sont normalement placés.

II. — Les moyens susceptibles d'être invoqués par une entreprise à l'appui d'un recours contre une décision générale.

L'article 33, 2^e alinéa, ne permet aux entreprises et associations d'entreprises, d'intervenir, d'intenter un recours contre les décisions et recommandations générales que si « elles (les) estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard ». L'interprétation de ces dispositions a soulevé deux problèmes : quel sens faut-il donner aux termes « détournement de pouvoir commis à son égard » ? La recevabilité de leur recours une fois admise, les entreprises requérantes peuvent-elles faire également valoir les autres moyens d'annulation prévus par le traité ?

1^o Le détournement de pouvoir (47), condition de recevabilité des recours formés par les entreprises contre les décisions générales.

La recevabilité d'un recours fondé sur le détournement de pouvoir, et formé par une entreprise contre une décision générale, a soulevé principalement deux questions.

a) La recevabilité d'un tel recours est-elle soumise à la preuve de l'existence du détournement de pouvoir commis à l'égard de l'entreprise (ou de l'association) ?

Telle fut la thèse présentée par la Haute Autorité dans l'affaire 3-54. Par son arrêt du 11 février 1955 (48) la Cour rejeta catégoriquement cette conception. « D'après (le texte de l'article 33, 2^e alinéa), qui est parfaitement clair, il suffit pour la recevabilité du recours que la partie

(45) Concl. LAGRANGE, sous 30-59, VII, 69-70. M. LAGRANGE réfute la thèse à laquelle la Haute Autorité invitait « discrètement » la Cour à se rallier : la jurisprudence libérale de la Cour, en matière d'intérêt pour agir, devrait être corrigée en fonction de l'article 173 du traité C.E.E. M. LAGRANGE estime que « le système adopté par les traités de Rome à cet égard est... fort différent de celui du traité de Paris ; il est plus large à certains égards, plus strict à d'autres, ce qui s'explique par la différence considérable du régime même des rapports entre les autorités communautaires et les personnes privées dans l'un et l'autre cas ». (Recueil, VII, 70). La Cour a clairement adopté ce point de vue, par son arrêt 30-59.

(46) Arrêt 30-59. Recueil, VII, 35-36.

(47) Sur le détournement de pouvoir en général, sa conception et sa preuve dans la jurisprudence de la Cour. Cf. *infra*, p. 266 et s.

(48) Arrêt 3-54. Recueil, I, 123.

requérante allègue formellement un détournement de pouvoir à son égard... » (49). La Cour estime que le traité ne prévoit ni n'exige aucune condition supplémentaire pour la recevabilité du recours, telle que notamment la preuve qu'un détournement de pouvoir à l'égard de la partie requérante a été effectivement commis. Cette preuve sera nécessaire pour établir le bien-fondé du recours, mais cette question relève de l'examen au fond et ne concerne pas la recevabilité » (50). La Cour a précisé, dans son arrêt du 16 juillet 1956 (affaire 8-55) qu'il suffit (pour que le recours en annulation d'une décision générale soit recevable) que la partie requérante allègue formellement un détournement de pouvoir à son égard, tout en indiquant d'une façon pertinente les raisons dont découle, à son avis, ce détournement de pouvoir » (51). Elle reprit très exactement cette condition dans son arrêt du 12 juin 1958 (affaire 2-57) en admettant la recevabilité du recours dès lors que « la requérante a allégué un détournement de pouvoir à son égard et... a développé une série d'arguments qu'elle estime de nature à étayer cette allégation » (52). Ainsi, la simple allégation du détournement de pouvoir, sans qu'un argument soit présenté à son appui ne suffirait-elle sans doute pas à justifier la recevabilité du recours. En revanche, la Cour s'interdit de discuter les arguments présentés, au stade de l'examen de la recevabilité, pour le faire seulement dans l'examen au fond de l'affaire. Cette jurisprudence s'est constamment confirmée (53).

b) Les termes de l'article 33, 2^e alinéa : « détournement de pouvoir commis à leur égard » signifie-t-il que les entreprises ne peuvent former de recours que contre les décisions individuelles « camouflées » sous l'apparence d'une mesure réglementaire et générale ?

Telle fut, à nouveau, la thèse restrictive soutenue par la Haute Autorité. Cette dernière soutint, dans l'affaire 8-55, « que les mots « à leur égard » doivent être interprétés en ce sens qu'il doit s'agir d'une décision camouflée, c'est-à-dire d'une décision qui, tout en ayant une apparence générale, ne vise en réalité qu'une ou plusieurs entreprises » (54). Ici encore la Cour rejeta catégoriquement la thèse de la Haute Autorité, et donna de l'article 33, 2^e alinéa une interprétation beaucoup plus large. Par son arrêt du 16 juillet 1956 (affaire 8-55) (55), elle décida qu'« une telle interprétation de l'article 33 et notamment celle des mots « à leur égard » ne saurait être retenue, l'expression « à leur égard » n'ayant d'autre sens que celui des mots qui l'expriment, à savoir qu'il s'agit d'une entreprise qui est l'objet ou tout au moins la victime du

(49) Arrêt 3-54. Recueil, I, 138.

(50) Arrêt 3-54. Recueil, I, 139.

(51) Arrêt 8-55. Recueil, II, 225.

(52) Arrêt 2-57. Recueil, IV, 146.

(53) Cf. par exemple, ordonnance rendue le 4 décembre 1959 (affaire 18-57). Recueil, III, 233 et suivantes.

(54) Arrêt 8-55, Recueil, II, 211.

(55) Recueil, II, 226.

détournement de pouvoir qu'elle allègue. La Cour estime que *l'article 33 dit clairement* que les associations et les entreprises peuvent attaquer non seulement des décisions individuelles mais aussi des *décisions générales au sens propre du terme* » (56).

2° *Les entreprises peuvent-elles invoquer d'autres moyens que le détournement de pouvoir à l'appui d'un recours contre une décision générale ?*

Les entreprises requérantes soutinrent cette thèse dans l'affaire 8-55 : elles estimaient que, une fois le « détournement de pouvoir commis à leur égard » allégué et motivé, elles pouvaient invoquer, à l'appui de leur recours tous les autres moyens d'annulation et faire la preuve des autres vices pour étayer le détournement de pouvoir.

La Cour refusa, cette fois, de suivre une interprétation extensive des dispositions de l'article 33, 2^e alinéa. Par son arrêt du 16 juillet 1959 (affaire 8-55) elle a décidé (57) que « si le traité prévoit que les entreprises privées disposent du droit de réclamer l'annulation d'une décision générale pour cause de détournement de pouvoir à leur égard, c'est qu'un droit de recours pour d'autres motifs ne leur est pas attribué. » « Si la thèse de la requérante était exacte, ajouta la Cour, les entreprises auraient un droit de recours aussi complet que celui des Etats et du Conseil, et il serait inexplicable que l'article 33, au lieu d'assimiler tout simplement les recours des entreprises à ceux des Etats ou du Conseil, ait introduit une distinction très nette entre les décisions individuelles et les décisions générales, tout en limitant, dans le cas des entreprises, l'annulation des décisions générales au moyen de détournement de pouvoir à leur égard. » En dépit de critiques doctrinales (58), fondées notamment sur des arguments de texte (59), la Cour maintient, sur ce point, sa jurisprudence (60).

Il apparaît, en conclusion, que la Cour s'est efforcée, dans une très large mesure, d'ouvrir le plus possible son prétoire aux recours en

(56) Il faut noter, avec M. LAGRANGE, que la thèse de la Haute Autorité aurait écarté du prétoire de la Cour les associations, du moins dans la plupart des cas. Représentant des intérêts collectifs, elles en sont, en effet, normalement lésées que par des décisions ayant un caractère général. (Cf. concl. sous 3-54. Recueil, I, 172.)

(57) Arrêt 8-55. Recueil, II, 226-227.

(58) Dans son rapport au Congrès International d'études sur la C.E.C.A. de Milan-Stresa, M. C. GRASSETTI déclara que « rien n'empêche... (une fois que la condition de recevabilité est remplie) que les autres vices qui infirment éventuellement l'acte général faisant l'objet du recours puissent également être allégués » (actes officiels du Congrès, Milano, 1958, IV, p. 84). Dans son intervention, au cours de la séance du 4 juin 1957, M. F. LUCHAIRE critiqua également cette « lacune » du traité et estima qu'une modification du traité était, sur ce point, indispensable. « Toutefois, ajoutait M. LUCHAIRE, certains remèdes peuvent être obtenus, et tout d'abord des remèdes jurisprudentiels... »

(Actes officiels du Congrès, Milan, 1958, IV, 289.)

(59) Cf. *Chronique de Politique étrangère*, op. cit., p. 307.

(60) Cf. par exemple, arrêt du 21 juin 1958 (affaire 13-57). Recueil IV, 286.

annulation des entreprises. Admettant le recours en annulation présenté par une entreprise contre toute décision de caractère individuel, quelle qu'elle soit, la Cour ne cesse d'élargir la notion d'intérêt pour agir. Faisant de la simple allégation du détournement de pouvoir, la condition de la recevabilité du recours en annulation des entreprises dirigé contre les décisions générales, elle permet aux personnes privées de contester facilement, à l'appui de ce seul moyen, il est vrai, la légalité des décisions de caractère général. Ainsi, par une interprétation très souple des dispositions de l'article 33, alinéa deuxième, la Cour a-t-elle repoussé les limites de son contrôle juridictionnel.

§ 2. — *L'étendue des pouvoirs du juge de l'annulation.*

L'étendue des pouvoirs du juge dans la C.E.C.A. est variable suivant les recours. Une distinction fondamentale oppose, à cet égard, les recours de pleine juridiction au recours en annulation. Alors que dans le premier cas, les pouvoirs de contrôle de la Cour ne connaissent pas de limite et que la Haute Juridiction peut réformer la décision administrative (61), le recours en annulation « ne donne (pas) à la Cour l'occasion de se substituer au rôle d'administrateur de la Haute Autorité » (62), et interdit, en principe, « d'apprécier sur le plan économique, l'opportunité des décisions » (62) litigieuses. De même le recours en annulation ne peut conduire qu'à un arrêt de rejet, total ou partiel, ou à un arrêt d'annulation. Dans ce dernier cas, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité, suivant les dispositions de l'article 34 du traité (63). Ainsi, juge de l'annulation, la Cour ne doit-elle pas connaître de l'opportunité des décisions. Toutefois, à ce principe, le traité apporte des exceptions, consacrant en réalité une solution de compromis. M. P. Reuter nous apprend que plusieurs tendances se manifestèrent lors de la rédaction du traité. « Fallait-il confier à la Cour la tâche d'apprécier les faits, c'est-à-dire non seulement de reconnaître l'existence des faits matériels, mais encore de les qualifier juridiquement?... Dans un premier système, on invoque l'expérience décevante des capacités économiques des juridictions traditionnelles... Dans un second... on veut ne limiter en rien les pouvoirs de la Cour ; on invoque subsidiairement le caractère artificiel ou arbitraire, démontré par les expériences nationales du recours en cassation, de la séparation du fait et du droit » (64).

Les auteurs du traité n'ont pas choisi entre ces deux thèses extrêmes ; ils ont préféré institué un système plus complexe, tenant compte du degré de l'illégalité qui est reprochée à la Haute Autorité.

Le principe, établi par l'article 33 est que le juge doit normalement se borner à l'examen de la « légalité » des décisions qui lui sont soumises,

(61) Cf. *infra*, p. 282.

(62) R. ROBLOT, le contentieux de l'annulation dans les premiers arrêts de la Cour de Justice de la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 72.

(63) Cf. *infra*, p. 290-291.

(64) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 91-92.

c'est-à-dire de leur conformité aux dispositions du traité et à toute règle de droit relative à son application. Une limite est fixée aux pouvoirs de contrôle du juge : son examen ne peut porter « sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues lesdites décisions ou recommandations ».

En revanche, cette restriction apportée aux pouvoirs de contrôle du juge disparaît lorsqu'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoirs ou d'avoir méconnu, d'une manière patente, les dispositions du traité ou de toute autre règle de droit relative à son application (65).

Les pouvoirs du juge sont ainsi limités dans l'hypothèse normale. Ils sont considérablement étendus lorsqu'une violation grave de la légalité est reprochée à la Haute Autorité.

I. — *Le contrôle de la légalité dans l'hypothèse normale.*

Trois cas d'ouverture (66) permettent à la Cour de Justice de se prononcer sur la légalité des actes décisifs de la Haute Autorité : l'incompétence, la violation des formes substantielles et la violation du traité ou de toute règle relative à son application. Si l'incompétence ne semble pas devoir donner lieu à beaucoup de difficultés — et n'a pas fait l'objet de développements jurisprudentiels très importants (67) — il n'en va pas de même pour les deux autres cas d'ouverture.

(65) Dans une autre hypothèse les limites apportées au contrôle de la Cour de Justice disparaissent, quels que soient les moyens de droit invoqués. L'article 66, 5^e paragraphe, 2^e alinéa prévoit que si une concentration vient à être réalisée et que la Haute Autorité reconnaisse qu'elle ne peut satisfaire aux conditions générales ou particulières auxquelles une autorisation serait subordonnée, la Haute Autorité doit constater, par une décision motivée, le caractère illicite de cette concentration et après avoir mis les intéressés en mesure de présenter leurs observations, doit ordonner « la séparation des entreprises ou des actifs indûment réunis ou la cessation du contrôle commun, et toute autre action qu'elle estime appropriée pour rétablir l'exploitation indépendante des entreprises ou des actifs en cause et restaurer des conditions normales de concurrence.

« Toute personne directement intéressée, ajoute l'article 66, peut former contre la décision de la Haute Autorité un recours, dans les conditions prévues à l'article 33. Mais, par dérogation aux dispositions de cet article, *« la Cour a pleine compétence pour apprécier si l'opération réalisée a le caractère d'une concentration (au sens du traité) »*. Les pouvoirs de contrôle de la Cour sont ici sans limite : c'est d'ailleurs l'importance même de la décision de la Haute Autorité qui a conduit les auteurs du traité à élargir le contrôle de la Cour.

(66) Abstraction faite du détournement de pouvoir dont l'étude relève du deuxième point.

(67) Un exemple intéressant de l'application de ce cas d'ouverture se trouve dans l'arrêt de la Cour du 10 mai 1960 (affaire 27 à 29-58). La Société requérante (Cie des Hauts Fourneaux de Givors) attaquait une décision de la Haute Autorité qui avait été notifiée au Gouvernement français le 12 février 1958, alors qu'elle se fondait sur des dispositions de la Convention Relative aux dispositions transitoires dont l'application prenait fin le 9 février 1958. La société requérante estimait que la décision avait été prise seulement le 12 février 1958 — jour de la notification — à un moment où la Haute Autorité n'avait plus compétence pour appliquer les dispo-

1° *La violation des formes substantielles* (68).

La Cour eût, à de nombreuses reprises, à appliquer ce moyen de droit. Les dispositions du traité, applicables en cette matière, sont, en effet, très nombreuses. Toutefois, ce sont principalement deux types d'exigence de forme qui ont amené la Cour à ses solutions jurisprudentielles les plus marquantes dans ce domaine (69).

a) Le traité exige, dans toute une série d'hypothèses que la Haute Autorité, avant de prendre une décision, consulte le Conseil spécial de Ministres, suivant des modalités variables (avis conforme ou non ; Conseil statuant à l'unanimité, à la majorité des cinq-sixièmes des voix, des deux-tiers, à la majorité qualifiée, etc.) ou le comité consultatif. Qu'il s'agisse de la consultation du Conseil de Ministres ou du comité consultatif, la Cour a constamment analysé ces procédures comme des formes substantielles de la décision qu'elles précèdent (70). Alors que la consultation du Conseil doit être formelle, et même avoir un caractère officiel (71), la consultation du comité consultatif peut intervenir dans des formes beaucoup plus souples (72).

b) En second lieu, le traité exige dans son article 15, que les décisions et les recommandations de la Haute Autorité soient motivées. La Cour par une jurisprudence particulièrement abondante (73), considère que c'est là une forme substantielle. La Cour s'attache d'autant plus à contrôler les motivations des décisions de la Haute Autorité que la motivation a pour objet essentiel de permettre le contrôle juridictionnel (74).

sitions précitées. La Cour rejette cette argumentation : « ...il résulte des débats et des explications fournies à l'audience que la décision attaquée a été prise le 9 février 1958 au soir et qu'à cette date elle était fixée dans tous ses détails, ce qui est prouvé par la production des projets discutés à cette réunion et par le procès-verbal de celle-ci ». (Recueil, VI. 520.) La Cour, on le voit, apprécie avec beaucoup de souplesse la situation juridique et ne se montre pas très formaliste !

(68) On décèle aisément ici l'influence de la jurisprudence administrative nationale, française notamment. Le traité ne reprend pas la formule classique « le vice de forme », mais établit lui-même la distinction, opérée par le Conseil d'Etat français, entre les formalités substantielles — seules susceptibles d'entraîner l'annulation — et les formalités accessoires.

(69) Sur une étude exhaustive de la « Violation des formes substantielles », cf. notamment « Chronique de Politique étrangère, *op. cit.*, p. 314 et s.

(70) Arrêt du 21 mars 1955 (affaire 6-54). Recueil, I, 220-221.

(71) Cf. Arrêt du 21 décembre 1954 (affaire 2-54). Recueil, I, 100.

(72) Arrêt du 21 décembre 1954 (affaire 2-54). La Cour déclare que « le procès-verbal reflète un ensemble d'opinions que la Haute Autorité, d'accord avec le comité consultatif, a pu, à bon droit, considérer comme un avis » (Recueil, I, 100).

(73) Cf. notamment arrêt du 20 mars 1959 (affaire 18-57). Recueil, tome V, 114 et s.

(74) « Chronique de Politique étrangère », *op. cit.* p. 323. L'auteur (collectif) écrit : « il apparaît en définitive que la question de la violation des formes substantielles ne relève pas du domaine du pur formalisme juridique, mais concerne des règles dont l'application peut influencer grandement le contenu de bien des décisions

« L'obligation de motiver ses décisions que l'article 15 du traité C.E.C.A. impose à la Haute Autorité est prévue non seulement en faveur des justiciables, mais a aussi pour but de mettre la Cour en mesure d'exercer pleinement le contrôle juridictionnel que lui confie le traité... Par conséquent, ajoute la Cour, un défaut éventuel de motivation qui entrave, ce contrôle juridictionnel peut et doit être relevé d'office par la Cour » (75). Cette jurisprudence ne s'est jamais démentie. La Cour affirme, chaque fois que cela est nécessaire, « qu'il est de droit et de jurisprudence que les décisions doivent, par leur motivation, permettre non seulement aux intéressés de trouver les éléments essentiels du raisonnement de la Haute Autorité, mais aussi à la Cour d'exercer sur elles le contrôle juridictionnel que lui confie le traité » (76).

2° *La violation du traité et de toute règle de droit relative à son application.*

Ce cas d'ouverture est la transcription, sur le plan du droit communautaire, du cas d'ouverture du recours en annulation des droits internes, français notamment, connu sous le nom de « violation de la loi ». Il couvre à la fois la violation du traité, celle des règlements pris dans son application et de toutes les autres règles du droit applicables. Saisie d'un tel moyen, la Cour se limite, conformément à l'article 33, alinéa 1, à examiner « en droit » le recours. Ainsi, par exemple, dans son arrêt du 20 mars 1957 (affaire n° 2-56), la Cour constate que la clause d'un accord de vente, autorisé par la Haute Autorité, « fausse et restreint la concurrence » (77), mais elle ajoute que cette constatation « découle d'une appréciation purement juridique de la réglementation commerciale, sans qu'il soit nécessaire pour cela de relever et d'apprécier des circonstances économiques » (77).

Il est, cependant, pratiquement impossible de définir, à travers la jurisprudence de la Cour, des limites très précises à la portée d'un tel examen (78). C'est dans chaque cas d'espèce que la Cour apporte elle-

de la Haute Autorité. En exagérant la rigueur des formes, on paralyserait dans une large mesure la Haute Autorité en tant qu'autorité administrative ; en prenant le parti de ne point les observer du tout, on détruirait l'équilibre de la structure institutionnelle de la Communauté et l'on priverait les entreprises d'un moyen décisif de protection » (*op. cit.*, p. 325).

(75) Recueil, V, 114-115, cf. aussi notamment. Recueil, IV, 891.

(76) Cf. par exemple, arrêt du 16 décembre 1963 (affaire 23-24 et 52-63). Recueil IX, 636.

(77) Cf. Rapport de la délégation française, sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 35.

(78) La cour de Justice est ici dans une situation comparable à celle des juridictions de cassation des droits internes. Or, l'examen des faits est pour celle-ci une « question essentielle » : le Conseil d'Etat, juge de cassation, par exemple, a étendu son contrôle, dans des conditions variables suivant les juridictions qui relèvent de lui par cette voie, jusqu'à l'appréciation de la qualification des faits. (Cf. « le recours en cassation devant le Conseil d'Etat », G. PEISER, *op. cit.*, p. 372, 386 et s.)

même une limite à ses droits d'investigation (79). Ainsi par exemple, cherchant savoir, si une fois autorisé, le cartel minier de la Ruhr disposerait du pouvoir de déterminer les prix, la Cour déclare : « ce serait fermer les yeux aux réalités que de voir dans le marché du charbon ou dans celui de l'énergie un marché atomistique de concurrence parfaite » (80). Saisie du moyen de la violation du traité, elle n'arrête ses conclusions qu'après une analyse d'ensemble très fouillée du marché oligopolistique moderne (81). Ses pouvoirs de contrôle se rapprochent ici de ceux dont elle dispose lorsqu'une violation grave de la légalité est reprochée à la Haute Autorité.

II. — *L'extension des pouvoirs du juge de l'annulation.*

Le contrôle de la légalité des actes décisifs de la Haute Autorité par la Cour, ne comporte plus de limitation, et peut s'étendre à l'appréciation du bien-fondé économique de ces décisions, dans deux hypothèses : lorsqu'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu, d'une manière patente, les dispositions du traité ou de toute règle relative à son application. Il faut, à ce sujet, remarquer que si le détournement de pouvoir est un nouveau cas d'ouverture du recours en annulation, distinct des trois précédents, la méconnaissance patente des dispositions du traité, au contraire, n'est qu'un cas particulier de la violation de la loi, dans lequel celle-ci atteint une intensité particulière.

La Cour eût tout d'abord à déterminer les conditions auxquelles est subordonné l'examen de l'appréciation de la situation économique. Une fois encore, en effet, la Haute Autorité a présenté à la Cour une interprétation restrictive des dispositions de l'article 33. Selon elle, la preuve du détournement de pouvoir ou de la méconnaissance patente du traité devait être administrée pour que la Cour puisse procéder à l'appréciation

(79) Nous verrons, dans la deuxième partie, les solutions d'espèce rendues par la Cour dans les principales affaires qui lui furent soumises, à ce jour : elles feront apparaître la très grande souplesse des « limites » aux pouvoirs d'investigation de la Cour, même dans l'hypothèse normale du contrôle de la légalité. M R. ROBLLOT écrit, à ce sujet : « Si la Cour s'est conformée parfois au principe de l'article 33 en évitant d'examiner le bien-fondé d'une décision lorsqu'il lui paraissait que, dans le cadre tracé par le traité, cette décision était la conclusion d'un « pronostic économique » formulé par la Haute Autorité, elle se montre constamment soucieuse, en même temps, d'analyser les éléments conjoncturels et structurels qui caractérisent chacune des situations qui lui sont soumises, quelles que soient l'étendue et la nature des investigations auxquelles un tel contrôle peut la conduire, afin de s'assurer que chaque intervention de la Haute Autorité s'inscrit effectivement dans le cadre tracé par le traité. Le résultat est d'autant plus frappant que la plupart des interventions de la Haute Autorité sont soumises, par le traité, à des conditions détaillées : pour rechercher si ces conditions sont exactement remplies, la Cour est conduite à exercer dans la plupart des affaires un contrôle très étendu. » (R. ROBLLOT, *Rev. Dt Soc.*, 1958, *op. cit.*, p. 74.)

(80) Recueil, VIII, 209.

(81) Recueil, VIII, 199 et s.

d'ensemble de la situation économique. L'Avocat général, M. Roemer, déclare à ce sujet, « qu'il est impossible d'admettre la conception de la Haute Autorité selon laquelle la preuve d'une méconnaissance patente du traité doit être une condition préalable, pour que la Cour procède à un examen de l'appréciation d'ensemble. Si cette preuve était apportée, il faudrait, ce que le requérant souligne à juste titre, annuler la décision sans qu'un nouvel examen soit encore nécessaire... La méconnaissance patente, comme tout autre moyen, doit être invoquée et motivée par le requérant » (82). La Cour confirma ce point de vue par son arrêt du 21 mars 1955 (affaire n° 6-54) : « l'article 33 n'exige pas (quant au grief de méconnaissance patente du traité) une preuve complète et préalable, dont l'administration entraînerait d'ailleurs d'emblée l'annulation de la décision au titre d'une violation du traité... La simple assertion d'une violation patente ne saurait suffire pour ouvrir l'accès au contrôle par la Cour de l'appréciation économique, sous peine de faire dégénérer ce moyen en clause de pur style... (mais) il faut et il suffit que le grief se trouve accompagné d'indices pertinents » (83).

Toutefois, l'examen de la situation économique par la Cour comporte une limite intangible : dans son appréciation d'ensemble, la Cour ne peut s'arrêter qu'à un degré d'illégalité qui révèle une méconnaissance patente du traité ou un détournement de pouvoir (84). Ainsi, l'étendue des pouvoirs de contrôle dont est investie, dans ces deux cas, la Cour de Justice dépend-elle de deux facteurs : de la portée assignée par la Cour aux termes de l'article 33 : « appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenus » les actes décisifs de la Haute Autorité ; de la conception jurisprudentielle de la méconnaissance patente du traité et du détournement de pouvoir.

1^{er}. — *La portée du contrôle jurisprudentiel des faits et circonstances économiques.*

Dans ses conclusions, rendue dans l'affaire 6-54, M. l'Avocat général Roemer s'est attaché à déterminer la portée d'un tel contrôle. Le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas attaquait, par ce recours, les décisions de la Haute Autorité relatives aux principes régissant la fixation de prix maxima pour certaines ventes de charbon. Invoquant la méconnaissance patente du traité, le requérant souligna qu'il était erroné d'avoir fixé des prix maxima dans une situation de marché où rien ne permettait de prévoir une hausse des prix ; cette mesure était même nuisible, car de nature, selon lui, à cristalliser le niveau des prix. La Haute Autorité répondit qu'il n'y avait pas à craindre une augmentation des prix en vigueur et que la fixation de prix maxima était nécessaire pour contraindre les entreprises à procéder à une baisse de prix jugée souhai-

(82) Concl. ROEMER, sous 6-54. Recueil, I, 238.

(83) Arrêt 6-54. Recueil, I, 225.

(84) Cf. également arrêt 6-54 et concl. Recueil, I, 224 et 238.

table. Mais, au surplus, elle invoqua les termes de l'article 61 : « ... La Haute Autorité peut fixer... des prix maxima... *si elle reconnaît* l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste... » À ses yeux, cette disposition lui donnait un pouvoir discrétionnaire. Le Gouvernement hollandais soutint cependant, que l'expression « si elle reconnaît » n'avait pas un caractère subjectif. Au contraire, il y voyait l'exigence d'un accord objectif entre la réalité et l'appréciation qui en est faite (85) par la Haute Autorité.

M. Roemer, quant à lui, admet que « dans l'appréciation du caractère nécessaire de la fixation des prix, il faut tenir compte d'un assez grand nombre de faits et de circonstances économiques et il faut apprécier dans son ensemble la situation qui en découle » (85). La décision de la Haute Autorité n'est, en l'occurrence « rien d'autre que la conclusion, le résultat d'une appréciation, d'une évaluation de toutes les circonstances et nécessairement cette appréciation a un certain caractère subjectif et délimite une certaine marge, une sphère de libre appréciation ; elle n'est pas la pure constatation d'un fait dont on doit simplement prendre connaissance et pour lequel il ne saurait y avoir de conceptions différentes » (85). « Le mot « reconnaît », ajoute M. Roemer, décrit ainsi *le résultat* d'une pesée faite entre de nombreuses circonstances, de nombreux facteurs, de nombreuses instances » (86). Le traité permet, à ce sujet, de dégager deux règles :

1) « (En principe) cet examen d'ensemble est réservé à la Haute Autorité » (87). « La Cour ne peut contrôler cet examen d'ensemble, sous l'angle d'une simple violation du traité » (88).

2) Il en va tout autrement si une méconnaissance patente du traité (ou un détournement de pouvoir) est reprochée à la Haute Autorité. La Cour doit alors rechercher « si l'appréciation d'ensemble de la Haute Autorité révèle une méconnaissance patente » (88) (ou un détournement de pouvoir) et, le cas échéant, elle « doit annuler la décision fondée sur une telle appréciation ». Une seule limite est apportée, dans ce cas, au pouvoir de la Cour : elle ne peut annuler la décision que si la méconnaissance du traité est « patente » (ou le détournement de pouvoir reconnu) ; si tel n'est pas le cas, et même si l'appréciation d'ensemble de la Haute Autorité fait apparaître une certaine méconnaissance du traité, mais d'un caractère tel qu'elle ne soit pas « patente », la Cour doit « considérer comme valable l'appréciation d'ensemble de la Haute Autorité, sans prendre autrement position » (89).

Par son arrêt du 21 mars 1955, la Cour confirme cette conception de l'Avocat général. Elle déclare, notamment que la méconnaissance patente

(85) Recueil, I, 245.

(86) Recueil, I, 246.

(87) Recueil, I, 245.

(88) Recueil, I, 246.

(89) Recueil, I, 224.

des dispositions du traité et le détournement de pouvoir permettent... « une appréciation du bien-fondé économique d'une décision » (89). « L'étude du marché, ajoute la Cour, compte tenu des facteurs structurels et conjoncturels, (répond) à pareille appréciation » (89). C'est ce type d'analyse que présente la Cour dans son arrêt 6-54 (90).

La portée du contrôle effectué par la Cour apparaît ainsi clairement (91). Elle envisage les conditions d'ensemble au vu desquelles est intervenue la décision attaquée ; elle se livre, par exemple, à une étude du marché, tant de ses structures que de la conjoncture. Son contrôle se rapproche d'un véritable contrôle de l'opportunité de la décision : c'est notamment le cas lorsque la Haute Autorité, investie d'un large pouvoir d'appréciation a choisi entre plusieurs solutions possibles. A la Cour de décider si la solution retenue est « bien-fondée », compte tenue de tous les éléments de la situation. Mais, suivant l'expression de M. Rømer, la Cour ne peut alors s'arrêter qu'à un certain « degré » (92) dans l'illégalité : la méconnaissance patente des dispositions du traité ou le détournement de pouvoir.

2°. — *La conception jurisprudentielle de la méconnaissance patente des dispositions du traité et du détournement de pouvoir.*

Ce sont, nous l'avons dit, les deux moyens de droit qui, seuls, permettent à la Cour d'étendre son contrôle sur l'opportunité des décisions de la Haute Autorité. La conception jurisprudentielle de ces deux moyens délimite ainsi, très étroitement, l'efficacité de ce contrôle juridictionnel.

a) *La notion de méconnaissance « patente » du traité.*

C'est encore par son arrêt du 21 mars 1955 (affaire 6-54) que la Cour a défini cette notion « ... le terme « patent », déclare la Cour, suppose qu'un certain degré soit atteint dans la méconnaissance des dispositions légales, tel que cette méconnaissance apparaîtrait comme découlant d'une erreur évidente dans l'appréciation, au regard des dispositions du traité, de la situation au vu de laquelle la décision est intervenue... En l'espèce, la méconnaissance « patente » ne pourrait résulter que de la constatation par la Cour de l'existence d'une situation économique révélant, *prima facie*, une absence de nécessité de la mesure entreprise dans la poursuite des objectifs définis à l'article 3 du traité, notamment en son alinéa c) » (93).

Cette définition souligne, à son tour, la difficulté de préciser les

(90) Recueil, I, 225-227.

(91) Une illustration intéressante des pouvoirs de contrôle de la Cour en matière financière lorsqu'elle est saisie d'une requête fondée sur les moyens de méconnaissance patente ou de détournement de pouvoir est donnée par M. ROEMER dans ses conclusions sous l'affaire 41 et 50-59 (cf. Recueil, VI, 1060).

(92) Recueil, I, 238.

(93) Arrêt 6-54. Recueil, I, 225.

limites du contrôle juridictionnel, spécialement en matière économique. La Cour renvoie, en quelque sorte à sa propre appréciation de l'« erreur » de la Haute Autorité, dans chaque cas d'espèce. Il est impossible, en effet, de déterminer *in abstracto* les critères d'une « erreur évidente » en matière économique : c'est seulement en présence d'une situation donnée que la Cour peut apprécier l'attitude de l'exécutif communautaire (94).

b) La notion de détournement de pouvoir.

L'importance très grande de ce moyen d'annulation dans le contrôle de la légalité des décisions de la Haute Autorité explique une abondante jurisprudence. Non seulement, en effet, il élargit lui aussi les pouvoirs de contrôle de la Cour, mais seule, son invocation permet aux entreprises d'attaquer une décision générale (95). Toutefois, comme le fait remarquer la doctrine (96), « il est significatif... que, malgré le nombre relativement élevé des requêtes en annulation dans lesquelles un moyen de détournement de pouvoir a été invoqué, la Cour de Justice se soit toujours refusée à le considérer comme fondé » (97) (98).

La conception du détournement de pouvoir, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour, est difficile à enfermer dans une définition courte et précise. Comme elle y était invitée par M. l'Avocat général Lagrange, la Cour s'est inspirée des « principes juridiques qui, ... à la base du contrôle juridictionnel de l'administration, sont vraiment communs à nos six pays » (99). La Cour admet notamment que constitue un détournement de pouvoir la poursuite par la Haute Autorité d'un but

(94) La Cour déclare encore dans son arrêt du 15 juillet 1964 (n° 66-63) qu'« agissant dans le cadre du contrôle de la légalité des actes de la Haute Autorité, (elle) ne saurait, *sauf erreur ou lacune flagrantes* de celle-ci, s'immiscer dans l'appréciation des faits ou circonstances économiques en vu desquels sont intervenus les actes attaqués » (Recueil, X. 1076.) Mais la Cour ajoute aussitôt « attendu, il est vrai... » et, sans avoir relevé d'erreur ou de lacune flagrante, se livre à une analyse très poussée du marché moderne de l'énergie.

(95) Cf. *supra*, p. 255.

(96) *Chronique de Politique étrangère, op. cit.*, p. 326.

(97) Dans certains cas, il est vrai, si la Cour n'examine pas le détournement de pouvoir c'est que la décision doit être annulée, pour violation du traité, par exemple. (Cf. arrêt 42 et 49-59. Recueil VIII, 161.)

(98) Les exigences de preuve de la Cour expliquent, en partie, cette situation. Elle se limite à l'examen des pièces écrites qui lui sont produites (Cf. notamment l'arrêt 6-54. Recueil, I, 226-227.) Le problème est d'ailleurs le même qu'en droit interne : en France le contrôle des mobiles de l'auteur de l'acte se borne à la recherche des éléments contenus dans les pièces écrites du dossier et le Conseil d'Etat ne se reconnaît pas le pouvoir d'ordonner des enquêtes en vue de scruter les mobiles de l'administrateur. (Cf. traité de Droit administratif, A. de LAUBADÈRE, *op. cit.*, n° 693.) La doctrine propose parfois, cependant, à la Cour de Justice d'élargir les moyens de son contrôle, notamment par l'enquête administrative (Cf. *Chronique de Politique étrangère, op. cit.*, p. 333.) C'est que c'est là, pour les entreprises, le seul cas d'ouverture du recours en annulation des décisions générales de la Haute Autorité.

(99) Concl. LAGRANGE sous 3-54. Recueil, I, 168.

autre que celui prévu par le traité (100) et se rallie ainsi au principe du droit français (101). Ce sont les modalités et l'application du principe qui soulevaient cependant le plus de difficultés. La Cour semble élargir progressivement son contrôle (102), mais se refuse à dépasser certaines limites (103).

En définitive, l'application de l'article 33 par la Cour de Justice montre à quel point il est délicat de prétendre enfermer le contrôle juridictionnel dans de strictes limites légales. Dans chaque cas, la Cour est finalement le juge des limites de son propre contrôle : seul l'examen de chaque espèce peut rendre compte de l'étendue de ses pouvoirs de contrôle.

§ 3. — *L'exception d'illégalité.*

L'article 36 du traité instituant la C.E.C.A. accorde aux « intéressés » frappés d'une sanction pécuniaire par la Haute Autorité, la possibilité d'intenter contre une telle décision un recours de pleine juridiction (104). Il dispose, en outre, que « les requérants peuvent se prévaloir, à l'appui de ce recours, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 33 du présent traité, de l'irrégularité des décisions et recommandations dont la méconnaissance leur est reprochée ». Ayant ainsi expressément prévu la recevabilité de l'exception d'illégalité dans l'hypothèse où un recours de pleine juridiction est intenté contre les sanctions prises par la Haute Autorité, l'article 36 — seule disposition du traité où est évoquée cette exception — posait à la Cour un double problème. L'exception d'illégalité était-elle recevable à l'appui d'un autre type de recours et, notamment, du recours en annulation ? Dans quelles conditions pouvait-elle, le cas échéant, être admise ?

(100) Cf. très nombreux arrêts, notamment arrêt 6-54, Recueil, I, 227 et arrêt 2-57, Recueil, IV, 151.

(101) Cf. R. ROBLOT, Rev. Dt Soc. 1958, *op. cit.*, p. 77.

(102) Elle contrôla tout d'abord la conformité des fins poursuivies par la Haute Autorité dans sa décision au regard des objectifs généraux du traité. (Cf. par exemple, arrêt 1 et 2-54, Recueil, I, 32.) Puis elle admit que le détournement de pouvoir pouvait consister, de la part de la Haute Autorité, à fixer une réglementation déterminée, sans respecter les garanties ou les procédures spécifiques prévues par le traité (« il n'est nullement établi par la requérante que la Haute Autorité ait recouru aux dispositions attaquées dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'éluder les procédures spécifiques prévues à l'article (54) » — Arrêt 8-57, Recueil, IV, 256) : la Cour admet ainsi le détournement de pouvoir, sous la forme du détournement de procédure.

(103) Ainsi, par exemple, suivant en cela jurisprudence administrative française, la Cour se refuse-t-elle à considérer qu'il y a détournement de pouvoir lorsqu'il existe des mobiles non justifiés à côté de mobiles justifiant la décision de la Haute Autorité (« même si un mobile non justifié s'était joint aux motifs, qui, eux, justifient l'action de la Haute Autorité, la décision ne serait pas de ce fait entachée de détournement de pouvoir... » Arrêt 8-55, Recueil, II, 307).

(104) Cf. *infra*, p. 284.

I. — La recevabilité de l'exception d'illégalité à l'appui du recours en annulation.

Le problème fut soulevé par les Sociétés Meroni, dans leurs recours n° 9 et 10-56. Celles-ci attaquaient des décisions individuelles de la Haute Autorité fixant leur contribution financière à la Caisse de péréquation des ferrailles importées et formant titre exécutoire. Elles invoquaient, à l'appui de leurs recours, l'irrégularité de la décision générale en application de laquelle les décisions attaquées avaient été prises.

Par son arrêt du 13 juin 1958, la Cour admit la recevabilité du moyen qui lui était présenté (105) : « il n'y a pas lieu, déclara-t-elle de tenir la disposition de l'article 36 pour une réglementation spéciale, applicable seulement au cas des sanctions pécuniaires... mais comme l'application d'un principe général, dont l'article 36 prévoit l'application au cas particulier d'un recours de pleine juridiction... ». « ... L'on ne saurait trouver dans la mention expresse figurant à l'article 36 un argument excluant *a contrario* l'application de la règle énoncée dans les cas où elle n'a pas été expressément mentionnée, la Cour ayant décidé... qu'une argumentation *a contrario* n'est admissible que lorsqu'aucune autre interprétation ne s'avère adéquate et compatible avec le texte, le contexte et leur finalité (106) » ; « ... Toute autre décision rendrait difficile, sinon impossible, l'exercice des droits de recours accordés aux entreprises et associations visées à l'article 48, car elle les obligerait à rechercher dans toute décision générale, dès sa publication, les dispositions qui pourraient éventuellement leur porter dommage ultérieurement ou être considérées comme entachées de détournement de pouvoir à leur égard » ; « ... elle les inciterait à se laisser condamner aux sanctions pécuniaires ou astreintes prévues par le traité pour pouvoir, au bénéfice de l'article 36, mettre en cause l'irrégularité des décisions et recommandations générales dont la méconnaissance leur serait reprochée ».

L'interprétation de la Cour est particulièrement remarquable. Sans doute peut-elle invoquer en sa faveur les règles applicables dans les droits internes des Etats membres : tous admettent, avec des nuances, l'exception d'illégalité. De même, la Cour peut-elle s'appuyer sur le texte des articles 184 du traité de la C.E.E. et 156 du traité de la C.E.E.A. qui l'admettent également. Il reste que les textes du traité de la C.E.C.A., applicables en matière de contentieux de l'annulation, sont silencieux. Un raisonnement *a contrario*, leur opposant le texte de l'article 36, aurait pu ainsi conduire la Cour à écarter l'exception d'illégalité. « Au contraire, note M. Lagrange, la Cour n'hésite pas à adopter une solution libérale, par un raisonnement constructif appuyé tant sur un « principe général » que sur l'intérêt légitime des entreprises et en retournant, selon un

(105) Arrêt 9-56. Recueil, IV, 26-27.

(106) Cf. *supra*, p. 124.

procédé classique, l'argument *a contrario* en argument d'analogie » (107). Seule, toutefois, l'étude des conditions dans lesquelles est admise l'exception d'illégalité à l'appui d'un recours en annulation, permet de mesurer la portée de l'interprétation jurisprudentielle.

II. — *Le Jeu de l'exception d'illégalité.*

Le problème essentiel soulevé à ce sujet (108), fut de savoir quels étaient les moyens de droit susceptibles d'être invoqués à l'appui d'une exception d'illégalité lorsque celle-ci était soulevée par une entreprise. Sur ce point encore, la Cour s'est montrée très libérale : « ... Rien ne s'oppose, déclara-t-elle dans son arrêt du 13 juin 1958, à ce que, à l'occasion d'un recours contre une décision individuelle, la requérante soit fondée à invoquer, pour mettre en cause la régularité des décisions et recommandations générales sur lesquelles la décision individuelle est fondée, les quatre moyens d'annulation énumérés au premier alinéa de l'article 33 » (109). La Cour fut conduite à cette conclusion par la logique même du système : les effets du jeu de l'exception d'illégalité se limitent à l'annulation de la décision individuelle. « ... la décision générale (dont est tirée la décision individuelle n'est affectée) que dans la mesure où ceux-ci se concrétisent dans la décision individuelle annulée » (110). Dès lors, la Cour pouvait admettre, à l'appui de l'exception d'illégalité, tous les moyens que peut présenter une entreprise à l'égard d'une décision individuelle la concernant.

Il reste que cette interprétation est très favorable aux entreprises. Ces dernières pouvaient, en effet, regretter de ne pouvoir attaquer les décisions générales que sur la base du détournement de pouvoir ; elles recouvrent, grâce à l'audacieuse interprétation de l'article 36 par la Cour,

(107) M. LAGRANGE, l'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice. R.D.P. 1958, p. 849.

(108) Rendant ses conclusions sous les affaires jointes 41 et 50-59, M. l'avocat général ROEMER précise les limites que, selon lui, il faut apporter au système. Il y aurait *déchéance de l'exception d'illégalité* lorsque, par exemple, une décision générale de la Haute Autorité, portée à la connaissance du public depuis plusieurs années, aurait été appliquée à plusieurs reprises, sans que personne n'excipe de son illégalité. (Conclusions ROEMER, sous 41 et 50-59. Recueil, VI, 1052-1053.) La Cour ne s'est pas prononcée, estimant, par son arrêt du 16 décembre 1960 qu'en l'espèce les décisions individuelles attaquées n'étaient pas fondées sur la décision générale dont les requérants contestaient la légalité (Recueil, VI, 1014.)

(109) Arrêt 9-56. Recueil, IV, 28.

(110) Arrêt 9-56. Recueil, IV, 28. C'est du moins le cas, en principe ; dans la pratique, il semble qu'on puisse donner aux conséquences du jeu de l'exception d'illégalité une plus grande portée. M. F. LUCHAIRE a déclaré à ce propos au Congrès international d'études de Milan-Stresa : « Je crois que la Haute Autorité aurait intérêt à retirer de la circulation juridique des décisions qui ont fait l'objet d'une constatation d'illégalité... par suite de l'exception de l'illégalité... Peut-être en même temps, il est vrai, léserait-elle certains intérêts, certains droits qui auraient été acquis grâce à une décision qui n'aurait pas fait l'objet de recours dans les délais réglementaires. Mais elle doit alors pouvoir trouver les procédés de compensation » (actes officiels du Congrès IV, p. 290-291).

la possibilité d'attaquer, par tous les moyens de droit, les dispositions des décisions générales sur lesquelles sont fondées les décisions individuelles les concernant. Une fois, encore, la jurisprudence de la Cour a repoussé les limites du contrôle juridictionnel dans la Communauté.

Parallèlement au recours en annulation des décisions de la Haute Autorité, le traité instituant la C.E.C.A. complète la protection juridictionnelle des justiciables en leur permettant d'attaquer devant la Cour la carence de la Haute Autorité.

SECTION 2

LE RECOURS CONTRE L'INACTION DE LA HAUTE AUTORITE

L'article 35 du traité instituant la C.E.C.A. ouvre, à l'image du droit administratif français, une voie de recours permettant aux justiciables d'attaquer l'inaction de la Haute Autorité. La procédure prévue par cette disposition du traité comporte deux phases distinctes. En premier lieu, « dans le cas où la Haute Autorité, tenue par une disposition du présent traité ou des règlements d'application de prendre une décision ou de formuler une recommandation, ne se conforme pas à cette obligation, il appartient, selon le cas, aux Etats, au Conseil ou aux entreprises et associations de la saisir » (111). La Haute Autorité dispose alors d'un délai de deux mois pendant lequel elle peut donner satisfaction en tout ou partie au demandeur, rejeter explicitement sa demande ou encore garder le silence. A cet égard, une distinction fondamentale doit être faite : si une décision explicite de la Haute Autorité est intervenue, qu'elle soit positive ou qu'elle se borne à rejeter la demande, seul le recours en annulation de l'article 33 peut être intenté contre elle. C'est seulement dans l'hypothèse où la Haute Autorité n'a pris aucune décision ni recommandation deux mois après la demande, que peut être intenté (112) le recours de l'article 35 contre « la décision implicite de rejet qui est réputée résulter de ce silence » (113).

(111) L'article 35, alinéa deuxième, précise que si la Haute Autorité était seulement « habilitée » à prendre la décision ou la recommandation et non « tenue », son abstention peut être attaquée, par la voie du recours en carence, mais sur le seul moyen du détournement du pouvoir.

(112) Dans le délai d'un mois.

(113) La Cour a précisé la portée de cette disposition. Par son arrêt du 16 décembre 1960 (affaire 41 et 50-59), elle a décidé « ...que, par la mise en demeure aux termes de l'article 35, la Haute Autorité est invitée à prendre position au sujet

Le principal problème soulevé par le recours en annulation des décisions implicites de rejet de la Haute Autorité fut de savoir s'il s'agissait là d'un recours *sui generis*, obéissant à ses propres règles ou d'un cas particulier du recours en annulation de l'article 33 du traité. La Cour opta pour cette seconde interprétation. Dès son arrêt du 23 avril 1956 (affaires 7 et 9-54) la Cour déclarait « que le recours formé par le requérant en application du troisième alinéa de l'article 35 est... *un recours en annulation* pour violation de traité et violation des formes substantielles *tel que prévu à l'article 33 du traité et dès lors soumis à ses conditions* » (114).

La jurisprudence de la Cour tire, de ce principe, toutes ses conséquences (115). Les personnes privées habilitées à intenter le recours de l'article 33 (116) sont celles qui le sont pour intenter le recours de l'article 33. De même la notion d'intérêt est la même dans les deux recours (117). De même, enfin, tous les moyens prévus à l'article 33, alinéa 1 du traité peuvent être invoqués contre la décision implicite de refus. Ainsi par exemple, une entreprise attaquant une décision de refus de caractère individuel, peut invoquer les quatre moyens d'annulation (118). La Cour dispose dans cette hypothèse, des mêmes pouvoirs de contrôle que dans le cas du recours en annulation de l'article 33. La Cour exige, cependant, que les conditions de forme, prévues par l'article 35, soient strictement observées (119), la Haute Autorité doit, en particulier, être formelle-

de la prétention de la requérante sur la base d'une cause juridique déterminée... la décision implicite de rejet se situe dans le cadre de cette demande et de la cause juridique invoquée... On ne saurait admettre, contre la décision implicite de rejet, un recours concluant à une *autre* demande, basée sur *une autre* cause juridique » (Recueil, VI, 1016). En revanche, une réponse de la division du marché de la Haute Autorité au demandeur, lui indiquant que « les questions soulevées étaient mises à l'étude... ne s'oppose pas à la recevabilité du recours en carence, puisqu'elle ne constitue pas une décision au sens du traité » (Arrêt du 22 mars 1961, Affaires 42 et 9-59. Recueil, VII, 143.)

(114) Arrêt 7 et 9-54. Recueil, II, 85.

(115) M. J. BOULOIS critique cette solution jurisprudentielle (Cf. Annuaire de Droit international, 1956, Chronique p. 445-447.)

(116) Cf. Arrêt du 14 juillet 1961 (affaire 9 et 12-60). Recueil, VII, 422. Ainsi que l'Arrêt du 4 juillet 1963 (affaire n° 12-63), Recueil, IX, 173.

(117) La Cour considère « que dans l'article 35 l'expression « selon le cas » doit être regardée comme attribuant la faculté de saisir la Haute Autorité à celles des entités énumérées par cet article, ayant intérêt à la décision que la Haute Autorité serait tenue de prendre ou à la recommandation qu'elle serait tenue de formuler ». (Recueil, II, 83.)

(118) Cf. arrêt du 22 mars 1961 (affaires 42 et 49-59), Recueil, VII, 148.

(119) Dans les affaires 22 et 23-60, la Cour, par son arrêt du 13 juillet 1961, considère « (qu'il) appartient au juge de qualifier les actes juridiques d'après leur nature plutôt que d'après leur forme et (qu'il) n'y a pas lieu, dans la phase précontentieuse d'un recours en carence, de faire preuve d'une sévérité excessive à l'égard d'un fonctionnaire quant à l'accomplissement des formalités indispensables ». En dépit de ces observations, cependant la Cour constate « (que la lettre du requérant à la Haute Autorité constitue, en réalité, une requête gracieuse par laquelle (il) a invité la défenderesse à revoir sa situation... (elle) ne revêt aucun caractère péremptoire ou commi-

ment mise en demeure de se prononcer, sans quoi « elle ne saurait être considérée comme ayant pris la décision implicite de refus d'agir » (120).

La Cour a donc retenu le principe de l'unité du contentieux de l'annulation. Cette unité se manifeste également *dans les effets de l'arrêt d'annulation*. La Cour doit, aux termes de l'article 34, se borner à renvoyer l'affaire devant la Haute Autorité (121) : cette règle est valable aussi bien dans le cas du recours en annulation proprement dit que dans celui du recours en carence (122). La Haute Autorité est tenue de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation. Si elle s'abstient de le faire, un recours en indemnité est ouvert devant la Cour ; la Haute Juridiction est, cette fois, investie des pouvoirs du juge de pleine juridiction.

natoire et n'indique pas avec une suffisante précision qu'elle constitue le point de départ du délai de recours... Elle ne peut donc être considérée comme une mise en demeure, destinée à provoquer de la part de la défenderesse la décision préalable, explicite ou implicite, susceptible de recours juridictionnel. » (Recueil, VII, 374-375.)

(120) Arrêt du 15 juillet 1960 (affaire 24 et 34-58). Recueil, VI, 608.

(121) L'article 34 prévoit une hypothèse spéciale. Si du fait d'une décision ou d'une recommandation de la Haute Autorité, une entreprise ou un groupe d'entreprises ont subi un « préjudice direct et spécial » ils peuvent solliciter de la Cour, en même temps que l'annulation de cette décision, la reconnaissance que la décision incriminée « est entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté ». Dans ce cas, « la Haute Autorité est tenue de prendre, en usant des pouvoirs qui lui sont reconnus par la disposition du présent traité, les mesures propres à assurer une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision ou de la recommandation annulée et d'accorder, en tant que de besoin, une juste indemnité », cf. *infra*, p. 291.

(122) Cf. *infra*, p. 291.

CHAPITRE II

LE RECOURS EN ANNULATION DANS LES COMMUNAUTES DE ROME

Les traités de Rome, dont les dispositions sont, à cet égard, identiques, réservent eux aussi, une place importante au contentieux de l'annulation. La technique juridique des recours ouverts aux institutions des Communautés, aux Etats membres et, dans certaines conditions, aux entreprises, est, comme dans la C.E.C.A., inspirée par les droits administratifs internes. Des différences très importantes apparaissent cependant, entre le contrôle de la légalité dans la C.E.C.A. et dans les nouvelles communautés. Elles tiennent, en grande partie à l'expérience acquise dans le cadre de la C.E.C.A.

Dans ses grandes lignes, le contrôle de la légalité est exercé dans les mêmes conditions que dans la C.E.C.A. Aux termes des articles 173 et 146 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A., le recours en annulation peut être intenté contre les actes décisaires proprement dits (1), à l'exclusion des recommandations (2) et des avis.

(1) Dans un délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification (au lieu d'un mois dans la C.E.C.A.). Le point de départ de ce délai peut prêter à discussion. Dans son arrêt du 14 décembre 1962 (n° 31 et 33-62), la Cour a admis que, s'agissant de décisions de la Commission de la C.E.E. portant fixation compensatoire sur les importations de poudre de lait entier dans la République Fédérale d'Allemagne, il convenait « de considérer comme ultime point de départ (du délai) la publication au *Journal Officiel* de la République Fédérale d'Allemagne » des ordonnances qui, modifiant le tarif douanier allemand, faisaient application des décisions de la Commission. (Recueil, VII, 981.) Si cette jurisprudence se confirme, ce mode de calcul pourra, dans beaucoup de cas, étendre utilement le délai dans lequel doit être intenté le recours en annulation.

(2) Le terme « recommandation » n'a pas dans les nouvelles Communautés le même sens que dans la C.E.C.A. Dans cette dernière, une recommandation comporte obligation dans les buts qu'elle assigne, mais laisse à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts (article 15). Elle peut ainsi faire grief et est susceptible d'être attaquée par la voie du recours en annulation. Les traités de Rome, au contraire, disposent que les recommandations ne lient pas (article 189 - C.E.E. et 161 - C.E.E.A.). Ils substituent à la notion de « recommandation » du traité C.E.C.A., la notion de

Quatre moyens d'annulation sont admis à l'appui de ce recours : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application et le détournement de pouvoir. De même, aux termes des articles 175 et 148 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A., un recours en carence est ouvert (3) aux institutions des Communautés, aux Etats et, dans des conditions plus strictes, aux entreprises. Enfin, les effets juridiques de l'arrêt de la Cour sont les mêmes que dans la C.E.C.A. La Cour ne peut que rejeter le recours ou annuler l'acte attaqué (4). Dans ce dernier cas, précise l'article 176 du traité C.E.E. (article 149, C.E.E.A.) « l'institution dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité, est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour », sans préjudice, le cas échéant, de l'obligation de réparer.

Les différences qui, cependant, apparaissent entre l'organisation du contentieux de l'annulation dans la C.E.C.A. et son organisation dans les nouvelles Communautés sont d'une grande importance. Elles s'observent à quatre points de vue.

I. — *L'annulation des actes des Conseils.*

Aucun recours en annulation ne peut être intenté contre les délibérations de l'Assemblée alors que, dans la C.E.C.A., la Cour de Justice peut contrôler la « légalité externe » (5) de telles délibérations. En revanche, les actes décisaires des Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A. sont soumis au contrôle de la légalité dans les mêmes conditions que les actes décisaires des Commissions. Cette innovation capitale trouve son origine et son fondement dans le rôle que joue le Conseil de Ministres aussi bien dans la C.E.E. que dans la C.E.E.A. : alors que c'est la Haute Autorité qui, dans la C.E.C.A., est investie, pour l'essentiel, du pouvoir décisaire, c'est, dans les nouvelles communautés, le Conseil qui, dans beaucoup de cas, dispose du pouvoir de décision.

directive qui lie son destinataire quant au résultat à atteindre, tout en lui laissant le choix des formes et des moyens. A la différence de la recommandation du traité C.E.C.A., cependant, une directive ne peut être adressée qu'aux Etats membres, et non aux entreprises.

(3) L'article 175 du traité C.E.E. (148 - C.E.E.A.) dispose que le recours en carence est ouvert si, préalablement invité à agir, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer « en violation du présent traité ». Faut-il considérer cependant que, comme dans la C.E.C.A., tous les moyens de droit du recours en annulation peuvent être présentés à l'appui du recours en carence ? Une telle solution s'inscrirait dans la ligne de la jurisprudence communautaire. Certains exégètes, toutefois, estiment que seul le moyen tiré de la violation du traité peut être invoqué à l'appui du recours en carence (Cf. Les juridictions internationales. Rapport de F. C. JEANTET. Union internationale des Avocats. Dalloz et Sirez, 1959, p. 226.)

(4) L'article 174 - C.E.E. (article 147 - C.E.E.A.) ajoute que « toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de Justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs ».

(5) Cf. *supra*, p. 245.

Aussi, le contrôle juridictionnel des actes des Conseils est-il amené à connaître, dans l'avenir, les plus grands développements. Des décisions arrêtées par le Conseil de Ministres de la C.E.E., ont déjà fait l'objet de recours en annulation, intentés par des entreprises (6).

II. — *L'étendue des pouvoirs de contrôle de la Cour.*

Les traités de Rome n'ont pas repris la distinction de l'article 33 du traité instituant la C.E.C.A. entre les pouvoirs limités de contrôle de la Cour lorsqu'elle est saisie d'un recours fondé sur l'incompétence, la violation des formes substantielles et la violation du traité et les pouvoirs étendus de contrôle dont dispose la Haute Juridiction lorsqu'elle est saisie d'un recours fondé sur la méconnaissance patente du traité ou sur le détournement de pouvoir. C'est ainsi, en toute hypothèse, que la Cour peut étendre son contrôle à l'appréciation de la situation économique au regard de laquelle sont intervenus les actes dont la légalité est contestée. Une telle modification s'explique peut-être par les difficultés de tracer, avec précision, les limites du contrôle du juge de la légalité (7). Les dispositions nouvelles n'en assouplissent pas moins, très largement, les conditions de l'exercice du contrôle juridictionnel.

III. — *L'exception d'illégalité.*

L'article 184 du traité de la C.E.E. — auquel correspond l'article 155 du traité de la C.E.E.A. — prévoit expressément la recevabilité de l'exception d'illégalité à l'appui de tout recours intenté devant la Cour, et notamment du recours en annulation (8).

Par son arrêt du 14 décembre 1962 (9), la Cour eut l'occasion de préciser la portée de ces dispositions. Elle a, en effet, refusé de suivre l'interprétation particulièrement extensive de l'article 184 que lui présentaient deux entreprises allemandes.

L'article 184 dispose que « nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173 — 3, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement du Conseil ou de la Commission, se prévaloir des moyens prévus à l'article 173 — 1 pour invoquer devant la Cour de

(6) Cf. les arrêts 16 et 17-62 et 19 à 22-62 du 14 décembre 1962. (Dans les deux cas des associations d'entreprises, telles que la « Fédération Nationale de la Boucherie en gros » ou la « Confédération Nationale des producteurs de fruits et légumes » attaquaient des décisions arrêtées par le Conseil de la C.E.E.)

(7) Cf. *supra*, p. 258 et s.

(8) Rappelons à ce propos que si le traité de la C.E.C.A. n'a expressément prévu la recevabilité de l'exception d'illégalité que dans le cas d'un recours intenté contre une sanction de la Haute Autorité, la Cour a donné de ces dispositions une interprétation extensive, admettant de façon générale la recevabilité de l'exception d'illégalité. Entre autres arguments de droit, la Haute Juridiction s'est d'ailleurs fondée, pour ce faire, sur les dispositions des articles 184 et 155 des traités de Rome. (cf. Recueil, IV, 27 et *supra*, p. 267).

(9) Arrêt 31 et 33-62, Recueil, VIII, 960.

Justice l'inapplicabilité de ce règlement ». Les requérantes soutenaient que cet article « (habilitait) la Cour à se prononcer sur l'inapplicabilité d'un règlement lorsque celle-ci (était) invoquée dans une procédure poursuivie, comme en l'espèce, devant une juridiction nationale ». les requérantes, liant ainsi la procédure de l'article 184 à la procédure préjudicielle de l'article 177, prétendaient voir s'ouvrir devant elles une voie de recours autonome permettant de faire juger par la Cour une question incidente présentant de l'intérêt pour la solution d'un procès en instance devant un tribunal national, la saisine de la Cour étant alors l'affaire des parties au litige et non celle de la juridiction interne.

Cette thèse, combattue par l'Avocat général M. Roemer pour qui l'article 184 « n'ouvre pas une voie de recours, c'est-à-dire ne crée pas un cas d'ouverture... » fut également rejetée par la Cour. Elle déclara catégoriquement : Bien que « l'article 184 ne spécifie pas devant quelle juridiction doit être porté le litige qui met en cause le règlement », il ressort du texte et de l'économie de l'article 184 « qu'il n'envisage la déclaration d'inapplicabilité d'un règlement, par voie incidente et à effets restreints, que dans une procédure poursuivie devant la Cour elle-même sur la base d'une autre disposition du traité » (10). La Cour ajouta que « les compétences respectives de la Cour et des juridictions nationales sont délimitées avec netteté par le traité... L'article 177 (prévoit) que c'est la juridiction nationale qui décide de suspendre la procédure et de saisir la Cour... Si les parties à un procès pendant devant une juridiction nationale pouvaient s'adresser directement à la Cour pour lui demander une décision préjudicielle, elles pourraient obliger le juge national à suspendre la procédure en attendant la décision de la Cour... Le traité ne (prévoit) pourtant (pas) pareille limitation aux pouvoirs du juge national... » (11).

IV. — *L'ouverture du prétoire de la Cour aux personnes privées.*

Etats membres et institutions communautaires — le Conseil et la Commission — peuvent intenter un recours en annulation contre tout acte du Conseil ou de la Commission. Les traités de Rome consacrent à cet égard le même principe que le traité de la C.E.C.A. En revanche, et si le recours en annulation reste ouvert dans les nouvelles communautés aux personnes privées, deux différences apparaissent alors entre le traité de la C.E.C.A. et les traités de Rome.

1) Le recours en annulation n'est plus seulement ouvert aux « entreprises et associations d'entreprises, au sens du traité » comme c'était le cas, à de rares exceptions, dans la C.E.C.A. « Toute personne physique ou morale » dispose, dans la C.E.E. aussi bien que dans la C.E.E.A., du droit de recours, à condition d'avoir un intérêt à agir. Les nouveaux traités, et spécialement le traité C.E.E., couvrent, en effet, un

(10) Recueil, VIII, 979.

(11) Recueil, VIII, 980, cf. *supra*, p. 92.

champ d'activités économiques beaucoup plus large que le traité C.E.C.A. : il est ainsi impossible de prévoir à l'avance quels types d'entreprises pourront, le cas échéant, avoir intérêt à agir. Il est même possible que de simples particuliers aient intérêt à intenter un recours en annulation. A nouveau, les dispositions des traités de Rome élargissent le contrôle juridictionnel : aucune incapacité d'agir ne peut être opposée à quiconque, si du moins le requérant dispose de la capacité d'ester en justice dans le droit de l'Etat dont il est le ressortissant (12).

2) En revanche, les conditions de recevabilité du recours en annulation intenté par les personnes physiques ou morales sont plus strictes que dans la C.E.C.A.

En premier lieu, les personnes physiques ou morales ne peuvent, en principe, attaquer une décision individuelle que si elles en sont elles-mêmes les destinataires. Il semble que, sur ce point, les auteurs des traités de Rome aient voulu expressément écarter les solutions jurisprudentielles qui ont prévalu dans la C.E.C.A. (13). La Cour a, en effet, considérablement élargi le droit de recours des entreprises soumises à la juridiction de la C.E.C.A., en considérant qu'elles pouvaient attaquer non seulement les décisions dont elles sont les destinataires, mais aussi toutes les décisions ayant un caractère individuel (14). Une interprétation de ce genre est écartée dans les nouvelles communautés, par la précision des termes des articles 173 (C.E.E.) et 146 (C.E.E.A.).

En second lieu, les personnes physiques ou morales peuvent toutefois former un recours contre les décisions dont elles ne sont pas les destinataires et qui, au contraire, sont adressées « à une autre personne », mais à la stricte condition que ce ne soit là qu'une apparence et qu'en réalité ces décisions « les concernent directement et individuellement ».

La jurisprudence de la Cour permet d'éclairer le sens de ces dispositions. La Haute Juridiction, en effet, n'a pas admis la thèse de la Commission de la C.E.E. selon laquelle les mots « autre personne » ne se réfèrent pas ici aux Etats membres « considérés en leur qualité de puissance publique » (15) et selon laquelle, dès lors, les personnes privées ne pourraient être admises à former un recours en annulation contre les décisions de la Commission ou du Conseil adressées à des Etats membres.

(12) Le cas échéant, il pourra s'agir d'une personne physique ou morale étrangère à tous les Etats membres de la Communauté, mais exerçant une partie de ses activités sur le territoire d'un ou de plusieurs d'entre eux. En effet, la qualité des personnes juridiques, soumises à la juridiction communautaire, n'est définie ni *ratione materiae*, ni *ratione loci*. Dans un tel cas, comment apprécier la capacité d'ester en justice de la requérante ? La solution française consiste à lui appliquer non la loi du for, mais sa loi personnelle, qu'elle soit personne physique (Cass. civil, 29 juillet 1901, S. 1903-1-73) ou personne morale (Cass. Civile, 4 juillet 1923, S. 1925-1-81). Cf., à ce sujet : H. BATTIFFOL, *Traité de droit international privé*. L.G.D.J., 1959, n° 724.

(13) Cf. *supra*, p. 248 et s.

(14) Cf. *supra*, p. 250.

(15) Recueil, IX, 222.

Par son arrêt du 15 juillet 1963 (16), la Cour souligna que l'article 173, alinéa 2 du traité de la C.E.E. ne précisait ni ne limitait la portée des termes « autre personne », que la lettre et le sens grammatical de cette disposition justifiait tout au contraire l'interprétation la plus large et « que, d'ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement » (15). La Cour admet ainsi que toute personne privée puisse intenter un recours à l'encontre d'une décision dont elle n'est pas le destinataire, quand bien même ce dernier serait un Etat membre.

Il reste, il est vrai, au requérant à prouver que la décision attaquée le concerne directement et individuellement pour que son action soit recevable. Sur ce point, la Haute Juridiction s'est montrée plus sévère. Dans les deux cas qui lui furent soumis (17) elle examina tout d'abord si la décision attaquée concernait individuellement le requérant, soulignant que « les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les (atteignait) en raison de certaines qualités qui leur (étaient) particulières ou d'une situation de fait qui les (caractérisait) par rapport à toute autre personne et de ce fait les (individualisait) d'une manière analogue à celle du destinataire » (18). Dans les deux espèces la Cour devait rejeter les recours des requérantes.

En troisième lieu, enfin, les personnes physiques ou morales ne peuvent, dans les nouvelles communautés, attaquer les décisions générales. Elles ne peuvent intenter un recours que « contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, (les) concernent directement et individuellement ». Les traités de Rome écartent ainsi, de manière également catégorique, les solutions jurisprudentielles qui prévalurent dans l'interprétation de l'article 33 du traité C.E.C.A. (19). Interprétant l'article 33, alinéa deuxième, la Haute Autorité avait, on s'en souvient, soutenu devant la Cour que les entreprises ne pouvaient attaquer, par la voie du recours en annulation, que « les décisions qui, tout en ayant une apparence générale, (visaient en réalité les requérantes) » (20). Par son arrêt du 16 juillet 1956 (affaire 8-55), la Cour avait rejeté cette interprétation restrictive et décidé que les entreprises pourraient attaquer, sur la base du détournement de pouvoir, toutes les décisions générales de la Haute Autorité (21). Ici encore, la précision des termes des articles 173 et 146 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A. écartent, et ont visiblement pour objet d'écarter une telle interprétation.

(16) Arrêt 25-62, Recueil, IX, 197 et s.

(17) Cf. aussi l'arrêt 1-64 du 2 juillet 1964, Recueil, X, 811 et s.

(18) Recueil, IX 223 et X 823.

(19) Cf. *Supra*, p. 256.

(20) Recueil, II, 211.

(21) Recueil, II, 226.

Cela est si clair que la Cour n'envisage pas, un seul instant, d'élargir le droit de recours des particuliers, en prenant pour exemple les dispositions homologues du traité instituant la C.E.C.A. Saisie de plusieurs recours, intentés par des associations professionnelles contre des actes du Conseil de la C.E.E., dénommés « règlements » par ce dernier, la Haute Juridiction déclare ainsi : « la Cour admet que le régime ainsi institué par les Traités de Rome prévoit, pour la recevabilité des recours en annulation des particuliers, des conditions plus restrictives que le traité C.E.C.A.... Il n'appartient cependant pas à la Cour de se prononcer sur les mérites de ce régime, celui-ci ressortissant clairement du texte... » (22). La Cour affirme ainsi, sans doute possible, que les recours intentés par des particuliers contre des règlements sont irrecevables.

La Cour ne revient pas, cependant, sur la jurisprudence de ses arrêts rendus dans le cadre de la C.E.C.A. Ce n'est pas la qualification de l'acte par son auteur qui, à ses yeux, détermine la nature de l'acte. Elle considère, au contraire, « qu'aux termes de l'article 189 du traité C.E.E., le règlement a une portée générale et est directement applicable dans tout Etat membre, alors qu'une décision n'est obligatoire que pour les destinataires qu'elle désigne » (23). C'est donc « dans la « portée » générale ou non de l'acte en question » (23) que « doit être recherché... le critère de la distinction » (23). « Dans ces conditions, ajoute la Cour, si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe mais aussi individuelle, il faut admettre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte, considéré dans son ensemble, peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire, et peuvent, partant, être attaquées par ces personnes aux termes de l'article 173, alinéa 2 » (23). Transposés dans le cadre nouveau de la Communauté Economique Européenne, nous retrouvons ici les principes consacrés par la jurisprudence de la Cour dans la C.E.C.A.

En conclusion, et si la technique juridique du contentieux de l'annulation n'est pas différente dans les nouvelles Communautés de ce qu'elle est dans la C.E.C.A., le contrôle de la légalité y connaît finalement moins de limites. La Cour exerce son contrôle sur les actes de la Commission comme sur ceux du Conseil, sans que soient dressées de barrières à son pouvoir de contrôle. Toute personne juridique relevant à un titre ou à un autre, de la juridiction des Communautés peut accéder au prétoire de la Cour, et non plus seulement des « entreprises » dont la qualification juridique est toujours difficile à établir (24). Faut-il voir alors dans les restrictions apportées, par les traités de Rome, à la recevabilité des

(22) Arrêts 16 et 17-62, 19 à 22-62 du 14 décembre 1962 (Recueil, VIII, 917 et 958).

(23) Arrêts 16 et 17-62, 19 à 22-62 du 14 décembre 1962 (Recueil, VIII, 918)

(24) Cf. *Supra*, p. 248 (note 81).

recours intentés par les personnes physiques ou morales, un paradoxe, une contradiction ? Il semble, au contraire qu'elles soient la contrepartie des progrès du recours en annulation dans les nouvelles Communautés et, spécialement, du grand nombre de personnes juridiques ayant désormais accès au prétoire de la Cour. Les « personnes physiques ou morales » sont, en quelque sorte, en nombre illimité sur le territoire des Communautés. Si aucune restriction n'était apportée à la recevabilité de leurs recours, ces derniers ne paralyseraient peut-être pas l'activité communautaire (25), mais, à coup sûr, ils encombreraient le greffe de la Cour.

(25) M.A. SAVARY déclarait dans son rapport sur le projet de traité de C.E.E., présenté à l'Assemblée Nationale, que le droit de recours des entreprises avait été limité « pour éviter une paralysie éventuelle de la C.E.E. par une multiplication abusive des recours ». (Assemblée Nationale, Journal Officiel des Documents parlementaires 1956-57, n° 5-266, I, p. 2, 365).

CHAPITRE III

LES RECOURS DE PLEINE JURIDICTION

Les recours de pleine juridiction devant la Cour de Justice, ouverts par les traités aux Etats membres, aux personnes physiques ou morales justiciables des Communautés, sont variés et nombreux. Ainsi, avons-nous déjà rencontré, dans le traité de la C.E.C.A. l'hypothèse du recours ouvert aux Etats membres par l'article 88-2^e alinéa et qualifié par le traité lui-même de recours de pleine juridiction (1). De même, avons-nous signalé qu'aux yeux de certains auteurs, le recours ouvert aux Etats membres ainsi qu'aux Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. par les articles 169 et 170 (C.E.E.), 141 et 142 (C.E.E.A.) ont le caractère de recours de pleine juridiction (2). Ce ne sont là, toutefois, que des hypothèses très particulières où le recours ouvert aux Etats membres est l'une des phases de la procédure permettant de contraindre un Etat membre récalcitrant à l'application des traités.

Les autres recours de pleine juridiction dont la Cour est appelée à connaître, se rattachent, au contraire, très étroitement au contentieux de type administratif. Les uns, sont ouverts aux entreprises qui, soumises à la juridiction des Communautés, ont fait l'objet de sanctions de la part de l'exécutif communautaire. D'autres, ouverts en principe à toute personne lésée, visent à la réparation des dommages entraînés par l'activité des administrations communautaires. D'autres, enfin, sont ouverts aux fonctionnaires et aux agents placés au service des communautés.

La définition et les caractères de ce « contentieux de pleine juridiction » doivent être puisés dans les droits internes des Etats membres et, spécialement, en droit administratif français. C'est à ce dernier que les traités ont, en effet, emprunté le plus largement leurs techniques et leur langage juridique.

(1) Cf. *supra*, p. 161.

(2) Cf. *supra*, p. 174-175.

Alors que le recours en annulation est « relatif à la légalité des actes administratifs », « le recours de pleine juridiction... (est) relatif à l'exécution matérielle des situations juridiques » (3). La distinction entre les deux contentieux repose ainsi, en premier lieu, sur l'objet des litiges. Ne visant plus l'annulation d'une décision administrative, le recours de pleine juridiction tend à obtenir, de l'autorité administrative, le paiement d'une indemnité, la prestation d'un service, la livraison d'une chose, etc. (4).

Les critères essentiels qui permettent, en droit administratif français, de ranger sous la rubrique de la pleine juridiction, toute une série de recours, se retrouvent dans le droit des Communautés.

1) Les pouvoirs du juge y sont très étendus. Le juge peut aller « jusqu'à modifier et réformer les décisions administratives qui lui sont déferées comme ayant porté atteinte à des droits » (5). Ainsi, par exemple, la Cour déclare, dans son arrêt du 16 décembre 1960, que « s'agissant... d'un recours de pleine juridiction, la Cour, *même en l'absence de conclusions régulières*, est investie du pouvoir non seulement d'annuler, mais encore s'il y a lieu, de condamner d'office la partie défenderesse au paiement d'une indemnité pour le dommage causé par sa faute de service » (6).

2) Les moyens de droit qui peuvent être présentés à l'appui du recours de pleine juridiction ne sont pas, comme pour le recours en annulation, limitativement énumérés. Le requérant peut, par exemple, invoquer « tous moyens tirés... de toutes causes justificatives du défaut d'exécution » (7).

SECTION 1

LES RECOURS CONTRE LES SANCTIONS

1. — L'organisation de la contrainte, grâce à laquelle l'application forcée du traité de la C.E.C.A. peut être poursuivie, repose sur une distinction entre les Etats membres et les entreprises. Lorsqu'un Etat

(3) R. BONNARD, Précis de Droit Administratif, L.G.D.J., 1943, p. 220-221.

(4) Reprenant la définition de BONNARD, nous faisons abstraction des discussions doctrinales qui montrent qu'aucune définition du recours de pleine juridiction n'est vraiment satisfaisante : (Cf. notamment, à ce propos, « Recours pour excès de pouvoir et recours de pleine juridiction » par André HEILBRONNER. Dalloz 1953, Doctrine, p. 183).

(5) A. de LAUBADÈRE, *traité de Droit Administratif*, L.G.D.J. 1957, n° 602.

(6) Arrêt 44-59. Recueil, IV, 1093.

(7) Arrêt 20-59. Recueil, VI, 691-692.

manque à une des obligations qui découlent pour lui du traité, l'article 88 permet à la Haute Autorité d'engager une procédure spéciale, lourde à mettre en œuvre, dont le terme peut être l'application de sanctions à l'Etat récalcitrant (8). Si, au contraire, c'est une entreprise qui contrevient à une disposition du traité ou à une décision de la Haute Autorité, celle-ci peut prononcer, dans toute série de cas prévus par le traité, une sanction à l'encontre de l'entreprise récalcitrante. De telles sanctions ont un caractère pécuniaire : amendes, majorations, astreintes. Aussi leur exécution est-elle assurée par les dispositions de l'article 92. En effet, aux termes de cet article du traité, « les décisions de la Haute Autorité comportant des obligations pécuniaires forment titre exécutoire ».

Leur exécution forcée sur le territoire des Etats membres est poursuivie « suivant les voies de droit en vigueur dans chacun de ces Etats... après qu'aura été apposée... la formule exécutoire usitée dans l'Etat sur le territoire duquel la décision doit être exécutée ». Toutefois, il ne s'agit en rien, dans ce cas, d'une procédure comparable à celle de l'exequatur, en droit international privé. Cette dernière est soumise à toute une série de conditions et le juge national, saisi d'une demande d'exequatur, doit se livrer à divers contrôles (9). L'article 92 du traité de la C.E.C.A., au contraire, prévoit l'apposition de la formule exécutoire sur la décision de la Haute Autorité « sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité (de la) décision ». Il est pourvu à cette « formalité », ajoute l'article 92, à la diligence d'un ministre désigné à cet effet par chacun des gouvernements (10).

C'est contre ces sanctions pécuniaires que l'article 36 du traité ouvre aux intéressés un recours de pleine juridiction devant la Cour de Justice. La Haute Juridiction peut décider de suspendre l'exécution forcée de la décision de la Haute Autorité. L'arrêt de la Cour, rendu en dernier ressort, a, quant à lui, force exécutoire sur le territoire des Etats membres, dans les mêmes conditions que la décision de la Haute Autorité (11).

2. — L'organisation de la contrainte dans les traités de Rome repose sur une distinction analogue, entre les Etats et les autres personnes juridiques, physiques ou morales. Lorsqu'un Etat membre de la C.E.E. ou de la C.E.E.A. manque à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, la Cour peut être saisie par la Commission ou un autre

(8) Cf. *supra*, p. 150 et s.

(9) Cf. *Traité de Droit International Privé*, J. P. NIBOYET, Sirey 1950, tome VI, numéro 1950 et s.

(10) Cf. pour la France, par exemple, le décret n° 54-387, du 5 avril 1954. L'article 2 de ce décret (modifié par le décret n° 57-321 du 13 mars 1957, article I) dispose : « ont qualité pour apposer la formule exécutoire les personnes ayant reçu délégation générale de signature du président du Conseil et les fonctionnaires appartenant au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne qui seraient habilités en vertu d'une délégation particulière à cet effet ». C'est là, on le voit, une simple formalité administrative.

(11) Article 44 du Traité C.E.C.A.

Etat membre dans les conditions prévues aux articles 169 et 170 (C.E.E.), 141 et 142 (C.E.E.A.). L'Etat membre doit ensuite « prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour » (articles 171 - C.E.E. et 143 - C.E.E.A.) (12). Si, au contraire, « des personnes autres que les Etats » (13), contreviennent, tant aux dispositions des traités qu'aux décisions des Commissions et des Conseils, ceux-ci peuvent, dans certaines conditions, arrêter à l'encontre des récalcitrants des sanctions. Comme les décisions de la Haute Autorité de la C.E.C.A., ces décisions forment titre exécutoire et leur exécution forcée peut être poursuivie sur le territoire des Etats membres (14). Ici encore, un recours de pleine juridiction est ouvert aux intéressés, mais dans des conditions différentes pour les justiciables de la C.E.E. et ceux de la C.E.E.A. Dans les deux cas, cependant, l'arrêt de la Cour a force exécutoire sur le territoire des Etats membres (articles 187, C.E.E. ; 159, C.E.E.A.).

§ 1. — *Les recours contre les sanctions dans la C.E.C.A.*

Aux termes de l'article 36, 1^{er} alinéa du traité de la C.E.C.A., « la Haute Autorité est tenue, avant de prendre une des sanctions pécuniaires... prévues au présent traité (17), de mettre l'entreprise intéressée en mesure de présenter ses observations ». La sanction, une fois arrêtée,

(12) Cf. *supra*, p. 169 et s.

(13) Article 192 (C.E.E.).

(14) Deux remarques doivent être faites, à ce sujet : l'exécution forcée des décisions du Conseil ou de la Commission de la C.E.E. « qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire » est poursuivie suivant des règles sensiblement analogues aux règles correspondantes de la C.E.C.A. L'article 192 du traité C.E.E. précise que l'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. Comme dans la C.E.C.A., la formule exécutoire est apposée « par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des Etats membres désignera à cet effet, et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de Justice », et « sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre ». De même l'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice. Deux précisions sont toutefois apportées par l'article 192 du traité C.E.E. Il précise qu'après l'accomplissement de ces « formalités » à la demande de l'intéressé — institution de la Communauté, Etat membre ou même personne physique ou morale —, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée « en saisissant directement l'organe compétent suivant la législation nationale ». De plus, « le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales ».

L'article 164 du traité C.E.E.A., s'il prévoit la mise en œuvre de l'exécution forcée, suivant les mêmes règles que l'article 192 du traité C.E.E., *n'a pas le même champ d'application*. Il ne réserve pas, en effet, la procédure d'exécution forcée à l'exécution des décisions comportant obligation pécuniaire. C'est qu'en de nombreuses hypothèses, des décisions d'un autre type ont force exécutoire sur le territoire des Etats membres. (Cf. par exemple, les obligations en matières de sécurité et, notamment, celles qui résultent pour les personnes autres que les Etats membres des articles 79, 80, 81 et 83 du traité.)

(17) Elles sont très nombreuses (cf. notamment articles 50-3° ; 54-6° ; 58-4° ; 59-7° ; 64 ; 65-5° ; 66-5° ; 6° et 7° ; 68-6°).

l'exécution forcée peut être poursuivie (18) dans les conditions prévues à l'article 92 (19). L'article 36, 2^e alinéa ouvre à l'entreprise ainsi assujettie au versement d'une amende, ou à une autre sanction pécuniaire (20), un recours de pleine juridiction. En principe, ce recours n'a pas un caractère suspensif. Toutefois, en vertu de l'article 39 du traité, « si les circonstances l'exigent, la Cour peut ordonner le sursis à exécution de la décision. A l'appui du recours, les requérants peuvent se prévaloir, de l'irrégularité des décisions et recommandations dont la méconnaissance leur est reprochée (article 36-3^e alinéa) (21).

Plusieurs recours, fondés sur les dispositions de l'article 36, furent intentés devant la Cour et permettent d'apprécier l'étendue des pouvoirs du juge, dans cette hypothèse (22). C'est ainsi que, par le recours 8-56,

(18) L'article 90 du traité envisage le cas particulier dans lequel un manquement à une obligation résultant du présent traité commis par une entreprise constitue également un manquement à une obligation résultant pour elle de la législation de l'Etat dont elle relève et où, en vertu de ladite législation, une procédure judiciaire ou administrative est engagée contre cette entreprise. Dans un tel cas, l'Etat en question devra aviser la Haute Autorité. L'article 90 permet le cas échéant, *une coordination de la répression nationale et de la répression communautaire*. La Haute Autorité peut surseoir à statuer ; elle est alors informée du déroulement de la procédure interne et mise en mesure de produire tous documents, expertises et témoignages pertinents. « Elle sera de même informée de la décision définitive qui sera intervenue, ajoute l'article 90, et devra tenir compte de cette décision pour la détermination de la sanction qu'elle serait éventuellement amenée à prononcer. »

(19) Si, toutefois, l'entreprise n'effectue pas le versement auquel elle est assujettie en vertu de cette sanction, et si la Haute Autorité elle-même est redevable à l'entreprise de certaines sommes, l'article 91 autorise cette dernière à suspendre, jusqu'à concurrence du montant de la sanction, le règlement des sommes dues.

(20) Une hypothèse particulière est prévue par l'article 63. La Haute Autorité peut, en effet, pour éviter que les acheteurs se livrent à une quelconque discrimination, obliger toutes les entreprises productrices, relevant de la juridiction de la Communauté, « à établir leurs conditions de vente de telle sorte que leurs acheteurs et leurs commissionnaires s'obligent à se conformer aux règles posées par la Haute Autorité en application des dispositions (du traité sur les prix) ». « En cas d'infraction commise par un acheteur aux obligations ainsi contractées, ajoute l'article 63, (la Haute Autorité) pourra limiter, dans une mesure qui pourra, en cas de récidive, comporter une interdiction temporaire, le droit des entreprises de la Communauté de traiter avec ledit acheteur. » Ainsi, la Haute Autorité peut-elle prendre une sanction — qui n'a pas un caractère pécuniaire, à l'encontre d'une entreprise — qui ne relève pas, en principe, de la juridiction communautaire. L'article 63 ouvre à l'acheteur un recours contre cette sanction. Bien qu'il ne le qualifie pas, il semble que ce soit un recours de pleine juridiction.

De plus, rappelons-le, l'article 80 range parmi les entreprises au sens du traité, pour l'application des articles 65 et 66, ainsi que les informations requises pour leur application, certaines catégories de négociants. Ces derniers peuvent, le cas échéant, faire l'objet des sanctions prévues auxdits articles et disposent du recours de pleine juridiction qui y est prévu.

(21) Rappelons que la Cour n'a vu dans l'article 36-3^e alinéa qu'un cas particulier d'application de l'exception d'illégalité. Cf. *supra*, p. 268.

(22) En ce qui concerne les formes dans lesquelles doit être intenté le recours fondé sur l'article 36, la Cour fait preuve de libéralisme. La Haute Autorité prétendant que les recours 2 à 10-63 n'étaient pas recevables pour autant qu'ils avaient pour objet une réduction de certaines amendes et une remise totale de certaines astreintes,

la Société Acciaierie Laminatorie Magliano Alpi (A.L.M.A.) a attaqué les décisions n° 31-53, 2-54 et 37-54 de la Haute Autorité. Ces décisions lui infligeaient, sur la base de l'article 64 du traité, une amende de 800 000 livres pour infraction à l'obligation de publier ses barèmes. Par son arrêt du 10 décembre 1957 (23), la Cour constate, en premier lieu, que les formes prévues par l'article 36 ont été respectées et que la Haute Autorité a fait correctement application de l'article 64. Mais, en outre, « *elle constate qu'elle est saisie d'un recours de pleine juridiction et que, de ce fait, elle est investie du pouvoir non seulement d'annuler mais encore de réformer la décision entreprise* » (24). Aussi, la Cour examine-t-elle « la question de savoir s'il y a lieu de réduire le montant de l'amende » (24). Si, en effet, la requérante n'a pas formulé de conclusions formelles à cet effet, la Cour estime que le passage de la requête invoquant la modeste situation de la requérante peut être interprété comme concluant, à titre subsidiaire, à une telle réduction. Elle fait, de plus, observer que « même en l'absence de conclusions formelles, la Cour serait autorisée à réduire le montant d'une amende excessive, puisqu'un tel résultat ne dépasserait pas les limites du pétitum mais bien au contraire, aboutirait à accueillir partiellement la requête » (25). *La Cour peut donc soulever d'office, la question de savoir si une amende, lorsqu'elle est justifiée dans son principe, est fixée à un niveau convenable par la Haute Autorité.* En l'espèce, la Cour examine la gravité de l'infraction ainsi que la situation financière de l'entreprise, telle qu'elle est établie par des documents comptables. C'est seulement au terme de cette analyse, que la Cour décide « de ne pas substituer son appréciation à celle prononcée par la Haute Autorité » (26). En revanche, compte tenu des difficultés susceptibles de naître pour la requérante, « elle s'en remet à la prudence de la Haute Autorité quant aux modalités de paiement de l'amende » (26).

L'attitude de la Cour est la même dans l'affaire 1-59. La Société « Macchiorlatti Dalmas e Figli » intenta un recours contre une décision de la Haute Autorité lui infligeant une amende de 2 500 000 livres, à la suite de ventes irrégulières, à des prix supérieurs au barème de prix de l'entreprise. La Cour se livre, par son arrêt du 17 décembre 1959 (27), à une analyse complète de l'affaire, et, en particulier, reconnaissant que la requérante a manifestement violé les règles de publicité des prix et les règles de non-discrimination, elle apprécie le montant de l'amende.

du fait qu'ils ne contenaient pas une expresse référence à l'article 36 du traité et ne formulaient aucune critique sur l'application de cet article par la Haute Autorité, la Cour a jugé que « tout recours intenté contre des sanctions pécuniaires infligées par la Haute Autorité est, par nature, fondé sur l'article 36 du traité sans qu'il soit nécessaire de (l') invoquer expressément ». (Recueil, X, 692.)

(23) Recueil, II, 179 et s.

(24) Recueil, III, 191.

(25) Recueil, III, 191.

(26) Recueil, III, 192.

(27) Recueil, V, 413.

En l'espèce, elle ne réforme pas la décision de la Haute Autorité, mais rejette le recours de la Société requérante.

§ 2. — *Les recours contre les sanctions dans la C.E.E.*

A la différence du traité de la C.E.C.A., le traité instituant la C.E.E. n'énumère pas limitativement les hypothèses dans lesquelles des sanctions pécuniaires pourront être arrêtées à l'encontre des entreprises. L'article 172 du traité dispose seulement, à ce propos, que les « règlements établis par le Conseil, en vertu des dispositions du présent traité, peuvent attribuer à la Cour de Justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements » (28).

Ainsi, par exemple, les articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. énumèrent les règles de concurrence applicables aux entreprises. Plutôt que de déterminer dans les détails cette réglementation, le traité en fixe les principaux traits et renvoie aux règlements qui doivent être arrêtés par le Conseil, sur proposition de la Commission « en vue de l'application des principes des articles 85 et 86 ». L'article 87 ajoute que ces règlements auront notamment pour but « d'assurer le respect des interdictions visées à l'article 85 à l'article 86, par l'institution d'amendes et d'astreintes ». Le Conseil a adopté, le 6 février 1962, le premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. (29). Ses articles 15 et 16 donnent à la Commission le pouvoir d'infliger amendes et astreintes aux entreprises et associations d'entreprises. L'article 17 dispose, en outre : « La Cour de Justice statue avec compétence de pleine juridiction au sens de l'article 172 du traité sur les recours intentés contre les décisions par lesquelles la Commission fixe une amende ou une astreinte ; elle peut supprimer, réduire ou majorer l'amende ou l'astreinte infligée. »

Bien d'autres exemples pourraient être cités. Le règlement n° 11, arrêté par le Conseil le 27 juin 1960 (30), pris en application de l'article 79 et tendant à la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport institue la procédure-type, suivant laquelle des sanctions peuvent intervenir dans la C.E.E. L'article 18 du règlement prévoit que la Commission peut prendre, notamment à l'égard des transporteurs, des amendes allant jusqu'à dix mille unités de

(28) M. CARTOU (le marché commun et le droit public, *op. cit.*, p. 58) rattache cette compétence de la Cour, en dépit des termes employés par le traité, au contentieux de la répression. Il ne nous semble pas possible d'admettre cette interprétation. En effet, les règlements peuvent donner à la Cour, non le pouvoir de réprimer une infraction — tel celui du tribunal administratif français en matière de contraventions de grande voirie — mais seulement celui de connaître des recours de pleine juridiction intentés par les intéressés contre des sanctions prises, à leur encontre, par l'administration communautaire.

(29) Règlement n° 17. *J. O. des Communautés européennes*, 21 février 1962, p. 204 et s.

(30) Publié au *J. O. des Communautés européennes*, le 16 août 1960.

compte (31). Avant de prononcer une telle sanction, la Commission entend les explications, de l'intéressé (article 25-1^{er}). Les sanctions arrêtées par la Commission sont, dans les conditions de l'article 192 du traité, revêtues de la formule exécutoire et leur exécution est poursuivie sur le territoire des Etats membres (article 23). Toutefois, la Commission ne peut poursuivre l'exécution qu'après l'expiration du délai du recours dont dispose l'entrepreneur de transport (article 25-2^e). En effet, l'article 25, 2^e alinéa dispose : « en application de l'article 172 du traité, une compétence de pleine juridiction est attribuée à la Cour de Justice en ce qui concerne toute sanction prise en vertu... de l'article 18 ».

§ 3. — *Les recours contre les sanctions dans la C.E.E.A.*

Une distinction est faite entre les dispositions relatives au contrôle de sécurité et les autres dispositions du traité.

1) Le chapitre VII du titre II du traité — « le contrôle de sécurité » — impose aux personnes et entreprises justiciables de la C.E.E.A., toute une série d'obligations. En cas d'infraction à ces obligations, l'article 83-1^{er} paragraphe du traité donne à la Commission le pouvoir de prononcer contre les personnes ou entreprises responsables, une gamme de sanctions qui sont, dans l'ordre de gravité :

- a) l'avertissement ;
- b) le retrait d'avantages particuliers tels qu'assistance financière ou aide technique ;
- c) la mise de l'entreprise, pour une durée maximum de quatre mois, sous l'administration d'une personne ou d'un collège désigné d'un commun accord entre la Commission et l'Etat dont relève l'entreprise ;
- d) le retrait total ou partiel des matières brutes ou matières fissiles spéciales.

L'article 144-b) donne aux personnes ou entreprises contre qui serait infligée l'une de ces sanctions le droit d'intenter, devant la Cour, un recours de pleine juridiction. De plus, alors qu'en principe, dans la C.E.E.A. comme dans les deux autres Communautés, les recours formés devant la Cour n'ont pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de la Cour, l'article 83, 2^e paragraphe renverse le principe : « les recours introduits devant la Cour de Justice contre les décisions de la Commission infligeant des sanctions prévues (à l'article 83-1^{er} paragraphe) ont un effet suspensif. Toutefois, la Cour de Justice peut, à la demande de la Commission ou de tout autre Etat membre intéressé, ordonner l'exécution immédiate de la décision ».

- 2) Lorsqu'une personne ou une entreprise commet une violation

(31) Unités A.M.E. (dollar U.S.) en usage dans les Communautés.

du traité à laquelle les dispositions de l'article 83 ne sont pas applicables, une autre procédure est prévue. L'article 145 dispose que, dans ce cas, la Commission invite l'Etat membre dont relève cette personne ou cette entreprise à faire sanctionner la violation en application de sa législation nationale, dans un délai déterminé. Si, dans ce délai, l'Etat n'a pas exercé l'action que comporte l'invitation de la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice « en vue de faire constater la violation reprochée à la personne ou à l'entreprise en cause ». Ce n'est pas là un recours de pleine juridiction. L'arrêt de la Cour ne peut avoir qu'un caractère déclaratoire. Toutefois, si après que soit intervenu l'arrêt de la Cour, l'Etat n'entreprend toujours pas de faire sanctionner la violation du traité, il est lui-même passible de la procédure des articles 141 et 142, visant à faire reconnaître qu'un Etat a manqué à une des obligations qui découlent pour lui du traité (32). Dans ce cas, aux termes de l'article 143, l'Etat membre sera tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, et, le cas échéant, de faire sanctionner les personnes ou entreprises, auteurs de l'infraction, par les instances nationales compétentes. Ainsi, en dehors du cas particulier des sanctions destinées à assurer la sécurité — particulièrement importantes en matière nucléaire —, les sanctions n'interviennent dans la C.E.E.A. que par le truchement des instances nationales.

SECTION 2

LA RESPONSABILITE DES COMMUNAUTES

La responsabilité des Communautés est engagée par leur activité. Aussi des recours en dommages-intérêts sont-ils organisés par les traités. Une distinction est faite entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité non contractuelle.

§ 1. — *La responsabilité contractuelle des Communautés.*

Les traités ne précisent pas dans quelles conditions l'obligation de réparer pèse sur les Communautés lorsque leur responsabilité contractuelle est engagée. En revanche, les articles 42 (C.E.C.A.), 181 (C.E.E.) et 153 (C.E.E.A.) disposent : « La Cour de Justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour

(32) Cf. *supra*, p. 169 et s.

son compte. » La Cour, si elle est saisie d'un recours dans ces conditions, doit appliquer le droit auquel se réfère le contrat lui-même (33). Si cela ne ressort qu'implicitement du traité de la C.E.C.A., les articles 215-1° (C.E.E.) et 188-1^{er} (C.E.E.A.) le prévoient expressément. Ils disposent, en effet : « la responsabilité contractuelle de la Communauté est régie par la loi applicable au contrat en cause ».

§ 2. — *La responsabilité non contractuelle des Communautés.*

La responsabilité non contractuelle des Communautés est aménagée, de manière beaucoup plus précise, par les traités. Les règles établies par le traité de la C.E.C.A. sont, à cet égard, assez différentes de celles des traités de Rome. Aussi est-il nécessaire de les étudier séparément.

I. — *La responsabilité non contractuelle de la C.E.C.A.*

Deux hypothèses différentes se présentent. Le traité de la C.E.C.A. distingue, en effet, le recours en indemnité ouvert aux entreprises, si la Haute Autorité s'abstient de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt d'annulation de la Cour et le recours en indemnité fondé sur la responsabilité de la Communauté, en général (34).

1) *L'article 34* du traité dispose que la Haute Autorité est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation. Suivant l'expression du Rapport de la délégation française (35), la Haute Autorité doit « remettre, dans toute la mesure du possible, pour l'avenir, l'intéressé dans la situation où il se serait trouvé si la décision annulée n'était pas intervenue ». Toutefois, l'article 34 soumet la réparation du préjudice éventuellement subi par les entreprises à deux conditions : le préjudice subi par une entreprise ou un groupe d'entreprises (au sens du traité) doit être « direct et spécial » ;

(33) A proprement parler, ces dispositions n'ont pas encore été appliquées devant la Cour. Toutefois, certaines entreprises, s'estimant victimes des fraudes qui étaient intervenues dans le cadre du fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles importées, tentèrent de faire reconnaître la responsabilité de la C.E.C.A., « sur la base d'une garantie assumée par la Haute Autorité ». Selon les requérantes, la Haute Autorité aurait, en effet, par l'institution même du mécanisme de péréquation, pris l'engagement formel d'assurer un service irréprochable, notamment vis-à-vis des entreprises sidérurgiques. La Cour rejette cette conception. Elle déclare que « la responsabilité qu'a endossée la Haute Autorité de faire fonctionner régulièrement ce mécanisme, relèvent de la sphère politique et administrative, et ne (saurait) partant constituer un engagement pris à l'égard des entreprises... ou une garantie créant une responsabilité contractuelle ou légale et objective qui incomberait à la Haute Autorité, même dans le cas où aucune faute ne lui serait imputable » (arrêts 46 et 47-59, et 33-59 du 14 décembre 1962. Recueil, VIII, 804).

(34) M. P. REUTER critique cette distinction, formulée « en des termes assez obscurs ». P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 93.

(35) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 39.

il a dû être causé par une décision ou une recommandation de la Haute Autorité « reconnue par la Cour entaché d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté ». L'engagement du recours de l'article 34 suppose donc que, ayant fait droit à la demande principale en annulation, la Cour ait expressément constaté par son arrêt, que la décision est entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté.

Si ces conditions sont réunies, « la Haute Autorité est tenue de prendre, en usant des pouvoirs qui lui sont reconnus par les dispositions du présent traité, les mesures propres à assurer une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision ou de la recommandation annulée et d'accorder, en tant que de besoin, une juste indemnité ». C'est dans le cas où la Haute Autorité s'abstient de prendre ces mesures « dans un délai raisonnable » que le recours en indemnité est ouvert à l'intéressé devant la Cour (36).

Les dispositions de l'article 34 ont entraîné beaucoup de discussions (37). L'étroitesse de leur champ d'application est parfois critiquée : elles exigent en toute hypothèse le succès d'un recours préalable en annulation des décisions de la Haute Autorité, dont il est déduit un droit à l'indemnité (38), alors qu'on peut envisager le cas où un préjudice n'apparaîtrait qu'après l'expiration du délai de recours en annulation ; de plus elles ne permettent que les demandes d'indemnité des entreprises et groupement d'entreprises au sens de l'article 80 du traité.

2) *L'article 40* consacrant l'existence d'une responsabilité générale de la Communauté repose sur la distinction, bien connue en droit administratif français, de la faute de service et de la faute personnelle. Dans le premier cas, en cas de préjudice causé dans l'exécution du traité, par une faute de service de la Communauté, « la Cour est compétente pour accorder, sur la demande de la partie lésée, une réparation pécuniaire à la charge de la Communauté ». Dans le second, en cas de préjudice causé par une faute personnelle d'un agent des services de la Communauté dans l'exercice de ses fonctions, la Cour « est compétente pour accorder une réparation à la charge (de l'agent) ». De plus, le cumul des responsabilités de l'administration et de l'agent est, dans une certaine mesure, retenu. L'article 40 ajoute, en effet, « si la partie lésée n'a pu obtenir cette réparation de la part de l'agent, la Cour peut mettre une indemnité équitable à la charge de la Communauté ».

Un troisième cas peut, cependant, se présenter : celui dans lequel le préjudice est causé par une faute d'un agent de la Communauté, commise en dehors de l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, précise le

(36) Les délais, tant celui dans lequel doit intervenir la réparation que celui dans lequel l'intéressé doit, le cas échéant, intenter un recours sont laissés à l'entière appréciation de la Cour.

(37) Cf. notamment les conclusions de l'Avocat général M. ROEMER sous 9 et 12-60. Recueil, VII, 446 et s.

(38) Cf. arrêt 41 et 58-59, Recueil VI, 1015.

rapport de la délégation française (39), « les dommages... échappent à la compétence de la Cour et ressortissent exclusivement à la compétence des tribunaux nationaux ».

En conclusion, il faut observer que le champ d'application de l'article 40 est à la fois plus large et plus étroit que celui de l'article 34.

L'article 40 ouvre à toute personne lésée, et même aux entreprises étrangères à la Communauté, la possibilité de faire contrôler par la Cour le préjudice qu'elle a subi et le droit d'obtenir une indemnité réparatrice (40) alors que le recours de l'article 34 n'est ouvert qu'aux entreprises ou associations d'entreprises, au sens du traité.

En revanche, dans l'examen d'un recours fondé sur l'article 40, la Cour, par son arrêt du 13 juillet 1961 (41), a décidé qu'« il convient d'écarter d'emblée le problème de la légalité ou de l'illégalité des décisions (de la Haute Autorité) » (42). Dans l'affaire 14-60 (et autres) les requérants ont intenté un recours en indemnité contre la Haute Autorité, sur la base de l'article 40, et à raison de l'institution d'un mécanisme de péréquation des ferrailles. La Cour écarte le problème de la régularité des décisions par lesquelles a été créé, puis modifié le système de péréquation : elle recherche uniquement « si la question du mécanisme financier révèle une faute de service imputable à la (Haute Autorité) » (43). Ainsi, la Cour, étudiant les différentes modifications du système, rappelle que « les décisions par lesquelles ces rectifications ont été décrétées et les décisions dont ces rectifications furent, directement, la conséquence inévitable, échappent à la critique de la Cour dans le cadre (de litiges fondés sur l'article 40)... Dès lors, la Cour doit se borner à examiner si ces modifications ont été provoquées par des circonstances indépendantes de la structure légale du mécanisme de péréquation ou par une organisation défectueuse des services ou des travaux administratifs » (44).

II. — La responsabilité non contractuelle de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

Les traités de Rome n'ont pas repris la distinction, établie par le traité de la C.E.C.A. entre la responsabilité encourue par l'adminis-

(39) Rapport de la délégation française, *op. cit.*, p. 40.

(40) Concl. REMER sous 9 et 12-60, Recueil, VII, 450.

(41) Arrêt 14 - 16 - 17 - 20 - 24 - 26 - 27 - 60 et 1-61. Recueil, VII, 319.

(42) Recueil, VII, 334.

(43) Recueil, VII, 334.

(44) Recueil, VII, 337.

(45) Les articles 215-3° (C.E.E.) et 188-3° (C.E.E.A.) précisent que « la responsabilité personnelle des agents envers la Communauté est réglée dans les dispositions fixant leur statut ou le régime qui leur est applicable ».

(46) La Cour fut saisie, pour la première fois, d'une demande en indemnité fondée sur l'article 215, 2° alinéa, le 30 juillet 1962. Ce recours était néanmoins lié à un recours en annulation qui fut rejeté. La Cour n'eut donc pas à statuer sur le recours en indemnité. (Arrêt du 15 juillet 1963. Affaire 25-62. Recueil, IX, 224-225.)

tration à la suite de l'annulation d'une décision par la Cour et sa responsabilité pour faute de service.

L'article 215-2^e alinéa du traité C.E.E. et l'article 188-2^e alinéa du traité C.E.E.A. disposent, de manière générale : « en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions » (45). De plus, l'article 178 (C.E.E.) et 151 (C.E.E.A.) précisent que « la Cour de Justice est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés (respectivement aux articles 215-2^e C.E.E. et 188-2^e C.E.E.A.) ».

Ainsi, sous l'empire des traités de Rome, est-ce la Cour qui, se référant « aux principes généraux communs aux droits des Etats membres » en la matière, devra décrire les conditions de la mise en jeu de la responsabilité des Communautés (46).

SECTION 3

LES RECOURS OUVERTS AUX AGENTS DES COMMUNAUTES

La Cour est compétente pour connaître des litiges opposant les institutions des Communautés à leurs agents.

§ 1. — *Les recours ouverts aux agents de la C.E.C.A.*

Le statut du personnel de la Communauté a été établi par la Commission des quatre Présidents, le 28 janvier 1956 (47). L'article 58-1^{er} alinéa du statut dispose que « tout litige opposant la Communauté à l'une des personnes visées au présent statut est soumis à la Cour de Justice » (48). Le recours, ouvert aux agents de la C.E.C.A., a tous les caractères de la pleine juridiction : la Cour peut réformer les décisions de l'autorité administrative, réintégrer un fonctionnaire, par exemple, accorder des indemnités, etc...

(47) Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1956.

(48) Le statut des fonctionnaires de la C.E.C.A. a été révisé au moment de l'entrée en vigueur du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A. Le nouveau statut est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1962. Les dispositions concernant les litiges opposant la C.E.C.A. à ses agents sont contenues dans les articles 90 et 91, en tous points semblables aux articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

1^{er}. — La situation du personnel de la Communauté a, cependant, posé certains problèmes, avant l'adoption du statut définitif. Le paragraphe 7-5^e alinéa de la Convention relative aux dispositions transitoires disposait à ce sujet : « en attendant que la Commission (des Présidents) ait fixé l'effectif des agents et établi leur statut, le personnel nécessaire est recruté sur contrat ». Ainsi, les rapports juridiques existant entre la Communauté et ses agents étaient-ils de nature contractuelle. La Cour était compétente pour connaître des litiges opposant ses agents à l'institution de la Communauté qui les avait engagés. En effet, l'article 42 du traité dispose que « la Cour est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissaire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou par son compte ». Or, tel était bien le cas : les contrats passés entre les institutions de la Communauté et les agents se référaient (49) au « Règlement provisoire du personnel » (50) dont l'article 50 stipulait que « les litiges d'ordre individuel auxquels pourraient donner lieu l'application du règlement ou l'exécution des contrats de travail » relevaient de la compétence de la Cour. Partant du principe général de la responsabilité de la Communauté, établie par l'article 40 du traité (51), suivant les conclusions de M. l'Avocat Général Rømer (52), la Cour admit, par son arrêt du 19 juillet 1955 (53), que sa compétence portait tant sur la responsabilité pour faute de service que sur les demandes civiles de dommages-intérêts (54).

2^e. — Depuis l'entrée en vigueur du statut, un certain nombre d'affaires ont été soumises à la Cour. Leur objet est évidemment très divers suivant les cas, la décision attaquée pouvant consister en un refus d'intégration en qualité de titulaire d'un agent temporaire (55), en un classement du fonctionnaire à un certain poste de la grille prévue par le statut du personnel (56) ou même plus simplement en un refus de

(49) Avant l'adoption de ce règlement provisoire, les Institutions de la Communauté avaient établies des règlements provisoires pour leur personnel ; ils contenaient des dispositions analogues à celles du règlement provisoire du personnel de la Communauté toute entière.

(50) Du 1^{er} juillet 1953.

(51) Cf. *supra*, p. 291.

(52) Cf. concl. sous 1-55. Recueil, II, 37.

(53) Arrêt 1-55. Recueil, II, 21.

(54) Plusieurs recours furent intentés devant la Cour, notamment par des agents dont les fonctions n'avaient pas été renouvelées lors de l'expiration de leur contrat. La Cour considéra que le contrat d'emploi, créant, entre l'institution de la Communauté et l'agent, un lien juridique qui dépasse le cadre d'un contrat d'emploi de droit privé, était un contrat de droit public. La position juridique de l'agent était ainsi celle d'un fonctionnaire public avec engagement provisoire. La Cour a, en outre estimé que, à partir du moment où il fut rédigé, les institutions de la Communauté devaient s'inspirer des dispositions du projet de statut du Personnel de la Communauté, notamment pour la mise en disponibilité. (Cf. arrêt 1-55. Recueil, II, 23-25).

(55) Arrêt 35-62 et 16-63 du 5 décembre 1963. Recueil, IX, 399 et s.

(56) Arrêt 102-63 du 17 décembre 1964. Recueil, X, 1, 347 et s.

remboursement de frais de déménagement ou de frais de mission (57).

A l'occasion de l'un de ces recours, la Cour souligna que, s'agissant de fonctionnaires ou d'agents placés au service de la Haute Autorité, c'était nécessairement cette dernière qui devrait être mise en cause (58). Ainsi, un fonctionnaire ou un agent ne saurait-il attaquer un acte arrêté par la Commission des quatre présidents, un tel acte n'étant « susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des agents de la Communauté que par le truchement des décisions des institutions qu'ils lient » (58).

§ 2. — *Les recours ouverts aux agents de la C.E.E. et de la C.E.E.A.*

Les articles 179 (C.E.E.) et 152 (C.E.E.A.) disposent que « la Cour de Justice est compétente pour statuer sur tout litige entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou au régime applicable à ces derniers ».

Le statut des fonctionnaires de la C.E.E. et de la C.E.E.A. dont l'adoption par les Conseils, sur proposition des Commissions était prévue par les articles 212 (C.E.E.) et 186 (C.E.E.A.), est intervenu le 18 décembre 1961 (59). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1962. L'article 91 du statut dispose que « tout litige opposant une des Communautés à l'une des personnes visées au présent statut et portant sur la légalité d'un acte faisant grief à cette personne est soumis à la Cour de Justice des Communautés Européennes ». « La Cour de Justice a une compétence de pleine juridiction, ajoute l'article 91, dans les cas mentionnés au présent statut et dans les litiges de caractère pécuniaire opposant une des Communautés à l'une des personnes visées au présent statut. »

Les recours sont formés, dans un délai de trois mois contre les « actes » de l'autorité compétente de l'institution. Le délai court du jour de la publication de l'acte s'il a le caractère d'une mesure générale, de sa notification à l'intéressé s'il a le caractère d'une mesure individuelle. De plus, un recours en carence est ouvert aux fonctionnaires des Communautés lorsque, à l'expiration d'un délai de deux mois, l'autorité compétente de l'institution a négligé de répondre, par une décision, à une demande ou réclamation qui lui était présentée.

1^{er}. — Quelle fut la situation avant que soit intervenu le statut des fonctionnaires des Communautés ? Les traités déterminent les règles applicables au recrutement du personnel nécessaire avant l'entrée en

(57) Arrêt 11-63 du 19 mars 1964. Recueil, X, 121 et s.

(58) Arrêt 102-63. Recueil, X, 1375.

(59) Il a été publié au *J. O.* des C.E. du 14 juin 1962, n° 45. Il n'a pas été possible d'établir une réglementation commune aux agents des trois communautés, en raison de différence de traitements. Toutefois le statut des fonctionnaires de la C.E.C.A. ayant servi de modèle, le nouveau statut en est très proche (cf. à ce propos, Collection « Jupiter ». Recueils pratiques du droit des affaires dans les pays du marché commun. Traité de Rome. Commentaires et règlements, article 212.)

vigueur du statut. Les articles 246 (C.E.E.) et 214 (C.E.E.A.) précisent, dans leur troisième paragraphe : « jusqu'à l'établissement du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents de la Communauté..., chaque institution recrute le personnel nécessaire et conclut, à cet effet, des contrats de durée limitée ». Comme le note M. l'Avocat Général Roemer (60), « cette disposition donne aux institutions de la C.E.E. (et de la C.E.E.A.), pour organiser leurs services, une liberté d'action beaucoup moins grande que la convention relative aux dispositions transitoires du traité C.E.C.A., dont le paragraphe 7 parle simplement de contrats, et non point de contrats de durée limitée. On peut penser que cette restriction a été employée à l'article 246 pour empêcher que, pendant la période d'organisation, les institutions ne se lient et ne se privent de la possibilité de s'organiser avec le maximum de liberté pour s'adapter à leur mission ».

La question s'est posée de savoir si la Cour était compétente pour connaître de recours en indemnité présentés par des agents des Communautés, pendant cette période préstatuaire. Lorsqu'un contrat en bonne et due forme était passé entre l'institution communautaire et l'agent, la question ne soulevait pas de difficultés car, dans ce cas, une clause compromissoire prévoyait expressément la compétence de la Cour, en vertu de l'article 181 (C.E.E.) ou 153 (C.E.E.A.). Toute autre était la situation de certains agents qui furent recrutés par un engagement verbal.

Saisie du recours que plusieurs agents de la C.E.E., recrutés dans de telles conditions, avaient intenté contre des décisions de licenciements, la Cour eût, par son arrêt du 15 juillet 1960 (61), à se prononcer sur sa compétence. La Cour décida de faire application de l'article 179 du traité, aux termes duquel « la Cour... est compétente pour statuer sur tout litige entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable à ces derniers ». La Cour considéra, en effet (62), « qu'actuellement, à défaut de statut et dans l'attente de celui-ci, les agents, au sens le plus large du terme, de la Communauté sont soumis à un régime particulier et provisoire ; que ce régime applicable aux agents est, à défaut d'avoir été déterminé et défini expressément par les autorités compétentes, le régime résultant des conditions expresses ou tacites ayant présidé nécessairement aux contrats d'engagement de ces agents envers la Communauté. Dès lors... la Cour est compétente pour statuer sur les litiges mettant aux prises, dans les conditions et circonstances actuelles, la Communauté et ses agents puisqu'il existe entre eux un régime réglant nécessairement, encore que provisoirement, leurs rapports... ».

2°. — Après l'entrée en vigueur du statut du personnel des nouvelles communautés, bien d'autres affaires furent soumises à la Cour, que ce

(60) Concl. sous 43, 45 et 48-59. (Recueil, VI, 973.)

(61) Arrêt 43, 45 et 48-59. Recueil, VI, 933. Cf. également, arrêt 12-60. Recueil, VII, 535 et s.

(62) Recueil, VI, 952.

soit dans le cadre de la C.E.E. ou dans celui de la C.E.E.A. Elles visèrent tour à tour les conditions d'intégration comme titulaire (63), de classement (64) ou de promotion (65) des agents.

Ici, encore, la Cour eut l'occasion de déterminer qui avait qualité pour comparaître au nom de la Communauté, en d'autres termes qui devait être mis en cause devant la Cour par les requérants.

Ces derniers avaient en effet, tendance à mettre en cause la Communauté au service de laquelle ils étaient placés dans son ensemble, se fondant pour cela sur la lettre de l'article 91 du statut (66). La Cour décida que c'était « l'institution comme autorité suprême investie du pouvoir de nomination » (67) qui jouissait du droit d'ester en justice au sujet des litiges qui pouvaient l'opposer à son personnel. Devant l'insistance de certains requérants « (invoquant encore la nécessité d'une mise en cause de la communauté, motif pris de la pluralité des institutions et du mode de répartition des compétences budgétaire et financière entre ces institutions » (68), la Cour ajouta que, de même que le statut était par lui-même opposable aux institutions, « l'interprétation judiciaire de ce statut (était) aussi opposable à toutes les institutions de la communauté (et que, d'autre part) l'autorité de la chose jugée (s'opposait) à une remise en cause des droits judiciairement consacrés » (69). En d'autres termes, le fonctionnaire ou l'agent doit mettre en cause l'institution investie du pouvoir de nomination et elle seulement ; l'arrêt de la cour et ses conséquences s'imposera à toutes les institutions, néanmoins, y compris à l'autorité investie du pouvoir budgétaire.

§ 3. — *Les recours ouverts aux agents des institutions communes aux trois communautés.*

Les agents placés au service de la Cour de Justice elle-même ou du Parlement européen (70) disposent dans les mêmes conditions d'un recours de pleine juridiction à l'encontre des décisions de l'autorité investie à leur égard du pouvoir de nomination. La Cour de Justice a pu être ainsi conduite à se censurer elle-même (71).

(63) Cf., par exemple, arrêt 84-63 du 25 juin 1964. Recueil, X, 633 et s.

(64) Cf., par exemple, arrêt 109-63 et 13-64 du 16 décembre 1964. Recueil, X, 1293 et s.

(65) Cf., par exemple, arrêt 27-63 du 19 mars 1964. Recueil, X, 247 et s.

(66) « Tout litige opposant l'une des Communautés à l'une des personnes visées au présent statut... »

(67) La formule est reprise dans de nombreux arrêts. Cf. par ex. arrêt 27-63 du 9 mars 1964. Recueil, X, 264.

(68) Recueil, X, 527.

(69) Arrêt 79 et 82-63 du 9 juin. Recueil, X, 527.

(70) Institutions communes aux trois communautés en vertu de la « Convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes ».

(71) Cf. arrêt 70-63 du 7 juillet 1964. Recueil, X, 861 et s.

Le contrôle juridictionnel de la Cour s'exerce ainsi, de manière très complète, sur les activités administratives des Communautés. Par le recours en annulation, par le recours en carence, par les diverses voies de la pleine Juridiction, la Haute Juridiction peut être conduite à connaître de l'ensemble des activités administratives communautaires.

La jurisprudence de la Cour nous a permis d'apprécier l'étendue des pouvoirs du juge. Le traité instituant la C.E.C.A. avait tenté d'y apporter une limite, interdisant normalement à la Cour de connaître de l'opportunité des décisions attaquées par la voie de l'annulation ; mais il est difficile de limiter le contrôle juridictionnel et les arrêts de la Cour soulignent à quel point, c'est la Haute Juridiction elle-même qui, dans chaque cas, et en fonction du degré de l'illégalité reprochée à la Haute Autorité, détermine l'étendue de son investigation. Les rédacteurs des traités de Rome en ont tiré la conséquence logique, écartant toute limitation des pouvoirs de contrôle de la Cour de Justice.

De même, élargissant le champ d'action du contrôle juridictionnel, la Cour a-t-elle largement ouvert son prétoire aux entreprises relevant de la juridiction de la C.E.C.A. Les traités de Rome ont entendu restreindre le droit d'ester en justice des particuliers. Celui-ci subsiste cependant, et d'une certaine manière, il est étendu : ce sont toutes les personnes physiques ou morales intéressées qui peuvent agir devant la Cour. Nul doute qu'avec le développement de l'action communautaire, le nombre de ces personnes intéressées soit toujours plus grand. Aussi faut-il voir dans l'accès des particuliers au prétoire de la Cour, une pièce essentielle du système juridictionnel des Communautés. Au surplus, nous l'avons vu, la recevabilité de l'exception d'illégalité à l'appui d'un recours en annulation d'une décision individuelle, permet toujours aux particuliers de contester la légalité des décisions générales.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La Cour de Justice accomplit sa mission générale — assurer le respect du droit dans l'interprétation des traités instituant les Communautés — à travers de multiples procédures contentieuses. Elle n'exerce que très exceptionnellement des compétences actives, de caractère consultatif.

En raison même du grand nombre de recours qui peuvent être intentés devant elle, en raison de leur variété, la Cour de Justice exerce des compétences juridictionnelles très diverses. A cet égard, le droit communautaire emprunte ses règles aussi bien au droit international qu'au droit interne. Pour notre part, nous avons cru pouvoir ramener les compétences de la Cour à trois fonctions fondamentales.

Notre classification ne fait d'ailleurs que souligner l'ambivalence des Communautés Européennes qui, par certains de leurs aspects, restent des organisations internationales, mais qui, à d'autres égards, préfigurent un Etat Européen. Cependant, au delà de cette classification — et des autres qui pourraient être proposées — il importe de souligner que la Cour de Justice est amenée à trancher *tous* les conflits qui, dans le cadre de l'application des traités instituant les Communautés, peuvent survenir, des plus graves aux plus minimes, et quels que soient les intérêts mis en cause. La Cour doit accueillir le recours de l'Etat membre dont les intérêts fondamentaux se trouvent menacés ; elle doit, de même, accueillir le recours de l'entreprise frappée d'une modeste sanction pécuniaire pour inobservation de ses barèmes de prix. C'est sans doute en cela que réside l'originalité la plus remarquable de la Haute Juridiction. Toutefois, s'il est permis d'opposer ces deux types de recours, s'il est permis de les ranger sous des rubriques différentes, il ne faut pas oublier que la Cour statue suivant le principe de l'unité de juridiction : dans les deux cas, la procédure est la même ; dans les deux cas, la Cour contrôle les motifs de la décision communautaire attaquée — après s'être assurée de leur existence ; dans les deux cas, elle rend un arrêt — rédigé dans les mêmes formes et dont les attendus développent avec rigueur le raisonnement qui conduit la Haute Juridiction à sa décision.

Par les diverses compétences dont elle est investie, la Cour de Justice tranche tous les conflits qui, survenus entre les Etats, les institutions ou les personnes privées, n'ont pu trouver de solution « politique ». Juridiction Obligatoire et Souveraine, elle tranche ces conflits en dernier ressort. Sa décision s'incorpore au droit communautaire et se trouve directement exécutoire sur le territoire des Communautés.

La Haute Juridiction dispose ainsi des moyens d'assurer, dans les Communautés, un « gouvernement des juges ». Il n'y a pas une décision communautaire qui simpose à elle. Tout au contraire, toutes les décisions communautaires peuvent être déferées à son contrôle juridictionnel. Seuls, les Traités s'imposent à la Cour qui doit en assurer une correcte application. Mais, pour cela, il est nécessaire de les « interpréter » et, dans l'exercice de cette mission, la Cour reste souveraine. Ses compétences interprétatives sont d'ailleurs d'autant plus importantes, et sa liberté d'interprétation d'autant plus grande, que nous sommes ici dans le domaine économique. Dix ans après l'institution de la Cour, les nombreux arrêts qu'elle a rendus permettent de voir apparaître une politique jurisprudentielle, et de voir entrer dans les faits le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes.

DEUXIEME PARTIE

**LA POLITIQUE JURISPRUDENTIELLE
DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

L'examen des fonctions de la Cour de Justice des Communautés, la diversité des recours qui peuvent être intentés devant la Haute Juridiction, font apparaître la complexité de l'institution. Ils ne doivent pas nous cacher, cependant, son unité profonde : la Cour est la Juridiction Economique Suprême des Communautés Européennes. C'est dans le domaine économique qu'elle exerce sa juridiction, c'est pour trancher des conflits économiques que les Etats lui ont remis les compétences dont elle dispose.

Les trois traités instituant les Communautés Européennes ne visent, en effet, qu'une intégration économique, du moins pour l'essentiel (1). Tous trois consacrent, entre les six pays membres, l'établissement d'un « marché commun », ont pour but de rapprocher les politiques économiques des Etats membres et assignent pour mission aux Communautés de promouvoir l'expansion économique et le progrès social (2).

Aussi, les traités ne se bornent-ils pas à aménager progressivement la libération des échanges entre les Etats membres. Pareille conception d'un « marché commun » est, au contraire, dénoncée dans son insuffisance par les plus éminents acteurs de l'intégration européenne. M. Rueff déclare, à ce sujet : « ...depuis la conférence économique mondiale de 1927 jusqu'à sa mort, (la Société des Nations) s'est épuisée à résoudre le problème du marché commun. Malgré ses tentatives innombrables, elle a toujours échoué. Nous savons maintenant pourquoi. Elle pensait que pour parer au compartimentage économique, il suffirait de

(1) Le domaine ouvert aux Communautés est évidemment à la fois économique et social. Les deux réalités ne peuvent plus être distinguées aujourd'hui. De plus, si notre affirmation est vraie pour les trois Communautés, il y a lieu de noter que l'Euratom n'est pas seulement une Communauté économique, mais vise également à intégrer les recherches en matière nucléaire et à unifier les contrôles de sécurité dans les Etats membres.

(2) Cf. article 1 du traité C.E.C.A. Article 2 du traité C.E.E. et chapitre 9. Titre II du traité C.E.E.A. (L'Euratom ne peut être réduit à ses fonctions économiques. Il couvre un domaine beaucoup plus large. Cf. *infra*, p. 305. Mais il représente une situation très particulière.)

« défaire » les entraves qui l'avaient établi. Mais en recommandant de « défaire », elle laissait subsister les causes qui avaient « fait » (3). A une telle conception, M. Rueff oppose la méthode de l'intégration européenne. Cette méthode « tend à parer aux causes génératrices du compartimentage économique en confiant à des institutions pourvues de pouvoirs appropriés le soin de modifier les conditions de production et de satisfaire les exigences humaines qui ont exigé et engendré la division du marché » (3). Les Communautés européennes instaurent ainsi un « marché institutionnel » (4), consacrant par là une véritable mutation dans les structures économiques et recélant « le germe des structures politiques de l'avenir » (3).

Ce « marché institutionnel » comporte deux aspects différents, mais complémentaires. Assurant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, il repose, en principe, sur le jeu de la libre concurrence dans le cadre géographique communautaire. Aussi les institutions communes, et plus particulièrement les exécutifs, disposent-ils de certains *pouvoirs de contrôle* : ils doivent assurer « l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence » (5). Mais la concurrence n'est plus l'universelle panacée des économistes classiques. Elle n'est pas susceptible d'apporter une solution rationnelle à tous les problèmes économiques. En certaines périodes, son fonctionnement même peut entraîner des troubles graves et irréversibles. Aussi, les institutions communes disposent-elles également de *pouvoirs d'intervention*. Elles doivent en user tout particulièrement en période de crise ou lorsque les intérêts fondamentaux d'un ou plusieurs Etats membres sont menacés. Toutefois, ce n'est pas à ces cas extrêmes que sont réservées les facultés d'intervention des organes communautaires. Tout au contraire, c'est d'une manière générale « lorsque les circonstances l'exigent » (5) qu'ils doivent user des pouvoirs qui leur ont été remis par les Etats. Des objectifs bien définis sont d'ailleurs assignés aux institutions communes, dans le domaine économique comme dans le domaine social ; elles disposent des compétences propres à en assurer la réalisation.

Avant même que soient édictées des règles précises et que soient ordonnées des procédures déterminées, l'intégration économique des six Etats membres repose ainsi sur un double principe : c'est la libre concurrence qui doit normalement assurer l'intégration des économies ; les institutions communautaires sont néanmoins dotées de pouvoirs d'in-

(3) Congrès d'Etudes sur le C.E.C.A. Milan-Stresa, *op. cit.*, I, 130.

(4) Une mutation dans les structures politiques : le marché institutionnel des Communautés européennes, par J. RUEFF (*in Revue d'Economie Politique*, 1958, p. 6).

(5) Suivant la formule de l'article 5 du traité instituant la C.E.C.A.

tervention très étendus. Par leurs dispositions liminaires, les traités consacrent clairement cette situation (6).

1°) Le Traité instituant la C.E.C.A. définit les principes sur lesquels repose la Communauté, dans ses articles 2, 3 et 4.

L'article 2 assigne à la C.E.C.A. « (la) mission de contribuer... grâce à l'établissement d'un marché commun... à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres ». Il définit la règle fondamentale de l'ordre économique communautaire : « la Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants ». Ainsi, sous certaines réserves, la concurrence est-elle le fondement même de la Communauté. L'article 4 tire, de ce principe, toute une série de conséquences, abolissant et interdisant toute une série de pratiques contraires : diverses mesures visant à empêcher ou à restreindre la circulation des produits ; diverses discriminations, subventions ou charges spéciales, etc... En revanche, l'article 2 n'écarte pas certaines interventions. Tout au contraire, de nombreuses interventions sont prévues par le traité, et les institutions de la Communauté sont dotées des pouvoirs propres à les poursuivre. L'article 3 détermine les objectifs que les institutions doivent poursuivre « dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun » : veiller au respect de conditions normales de concurrence ; promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre ; promouvoir le développement des échanges internationaux et l'expansion de la production.

2°) Le Traité instituant la C.E.E. consacre sa première partie à l'exposé des « Principes » (7). L'article 2 du Traité assigne à la Communauté « (la) mission... de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du

(6) Le traité instituant la C.E.E.A. occupe une place à part. Sans doute, Euratom a-t-il lui aussi pour objet la création d'un marché commun. (Cf. le chapitre IX du titre II du traité C.E.E.A. : « le marché commun nucléaire ».) Mais les fonctions de cette Communauté sont autrement plus vastes : assurer une collaboration des Etats membres en matières de recherches, assurer la diffusion des connaissances ; coordonner les investissements en matière industrielle ; organiser la protection sanitaire et le contrôle de sécurité et exercer une fonction diplomatique dans tous ces domaines. (Cf. « l'Euratom », par G. VEDEL in *les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*, Colloque des Facultés de Droit, Lille, juin 1959, p. 186 à 191). Il est ainsi impossible de réduire la C.E.E.A. à ses aspects économiques et commerciaux. Toutefois, dans la mesure où il crée un marché commun nucléaire, le traité C.E.E.A. édicte sensiblement les mêmes règles que les deux autres traités.

(7) Articles 1 à 8 du traité C.E.E.

niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ». *L'article 3* détermine les voies par lesquelles la Communauté doit remplir cette mission : éliminer, entre les Etats membres, tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et établir un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun. La concurrence est, ici encore, le principal fondement de la Communauté. Toutefois, comme dans la C.E.C.A., les institutions communautaires disposent de multiples pouvoirs d'intervention. *L'article 3* les invite à créer un cadre favorable au développement d'une libre concurrence, notamment par l'instauration d'une politique commune des Etats membres et le rapprochement des législations nationales. De plus, il prescrit à la Communauté de promouvoir une politique commune vis-à-vis des Etats tiers et d'associer les pays et territoires d'outre-mer au développement économique et social. Le Traité prévoit aussi l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture, la création d'un Fonds social européen et l'institution d'une Banque Européenne d'investissement.

Ces principes fondamentaux sont à la base même de l'édifice communautaire, et leur importance est décisive. En effet, les Etats membres sont liés par les diverses règles édictées par les traités ; ils sont tenus de se plier aux procédures communautaires ; mais, au delà, c'est toute leur politique économique qui est engagée. Elle ne peut plus désormais s'exercer que dans un cadre que les Etats doivent toujours respecter. Ainsi, par exemple, dans la mesure où les Communautés reposent sur l'économie de marché, les Etats, à l'intérieur même de leurs propres frontières, ne peuvent plus abolir la libre-concurrence.

De même, les institutions communautaires ont pour tâche de mettre en œuvre les dispositions des traités ; elles ne doivent le faire qu'en appliquant les principes fondamentaux qui président à l'intégration économique européenne. Lorsque, par exemple, l'article 5 du traité instituant la C.E.C.A. dispose que la Communauté accomplit sa mission « avec des interventions limitées », cela signifie que les institutions communautaires ne doivent pas abuser de leurs pouvoirs d'intervention et que, si c'est possible, elles doivent toujours préférer à une action directe sur la production et les échanges, une action indirecte.

Il en va de même pour le contrôle juridictionnel. Toutes les décisions par lesquelles les organes communautaires concrétisent les règles abstraites édictées par les traités, peuvent être, nous le savons, soumises au contrôle de la Cour de Justice. Aussi est-ce à la Haute Juridiction qu'il appartient, en dernier ressort, d'apprécier la « légalité » de toutes les décisions communautaires. Elle doit le faire en vérifiant leur conformité par rapport aux règles particulières du traité dont elles font application, mais aussi, d'une manière très générale, en contrôlant leur conformité par rapport aux principes fondamentaux de la Communauté.

Ainsi, l'étude de la politique jurisprudentielle de la Cour de Justice doit-elle se faire en deux étapes. Il est tout d'abord nécessaire de voir

comment la Haute Juridiction a interprété les principes fondamentaux des Communautés, comment elle a déterminé le cadre de l'action communautaire, en soulignant tant les nécessités que les limites. Ce n'est qu'à l'issue de cette étude liminaire qu'il nous sera possible d'analyser utilement la jurisprudence de la Cour, en tentant de faire apparaître les grandes lignes de la politique jurisprudentielle.

Il est trop tôt encore, cependant, pour le faire dans le cadre des trois Communautés Européennes. Si, en effet, pour la plupart, les règles instituées par les traités de Rome sont maintenant entrées en vigueur, et si de nombreux recours ont déjà été intentés devant la Cour dans le cadre des nouvelles communautés, l'objet de ces recours a été très divers, leur portée très inégale. Un très grand nombre d'entre eux furent intentés par les agents des Communautés de Rome et se rattachent étroitement au contentieux de la fonction publique communautaire (8). D'autres, intentés par des entreprises, furent rejetés comme étant irrecevables (9). D'autres encore, plus importants, virent s'opposer la Commission de la C.E.E. à certains Etats membres, à propos de l'application des mesures de libération douanière prévues par le traité (10) ou à propos du jeu des clauses de sauvegarde stipulées par le traité (11). Intéressants par les procédures dont ils étaient l'aboutissement, ces recours ont donné l'occasion à la Cour de Justice de se prononcer sur l'interprétation de plusieurs dispositions du traité instituant la C.E.E. Toutefois, sur le fond, leur importance est restée assez limitée. D'autres recours, enfin, par la procédure de la demande préjudicielle, visèrent à obtenir de la Cour l'interprétation de telle ou telle disposition du traité (12). Au coup sûr, les arrêts rendus à cette occasion par la Haute Juridiction sont les plus importants qu'elle ait été conduite à arrêter dans le cadre des nouvelles communautés. Tenter de dégager dès maintenant une politique jurisprudentielle de ces arrêts serait néanmoins une entreprise hasardeuse. Il semble préférable d'attendre que la Cour de Justice ait été conduite à interpréter les principales dispositions du traité de la C.E.E. pour le faire (13).

Si l'étude de la politique jurisprudentielle de la Cour dans le cadre du traité de Rome peut ainsi paraître quelque peu prématurée, il en va tout différemment dans le cadre de la C.E.C.A. Depuis dix ans, l'appli-

(8) Cf. *supra*, p. 295 et s.

(9) Cf. *supra*, p. 275 et s.

(10) Cf. *supra*, p. 169 et s.

(11) Cf. *supra*, p. 235 et s.

(12) Cf. *supra*, p. 89 et s.

(13) Dès maintenant, il semble possible, notons-le, de considérer comme assez générale la tendance de la Cour à « gonfler » le droit communautaire au détriment du droit national. Cf. notamment à ce propos, G. LYON-CAEN, *op. cit.* Revue trimestrielle de droit européen, 1965, p. 85-86.

cation du traité instituant cette communauté a donné lieu à un contentieux très important. De multiples recours ont mis en cause, tour à tour, les divers aspects de l'activité de la Haute Autorité. Aussi bien, l'étude des arrêts de la Cour, rendus dans le cadre de la C.E.C.A., est-elle d'ores et déjà très riche d'enseignement. Par le caractère d'ensemble qu'a revêtu le contrôle de la Cour sur plusieurs interventions fondamentales de la Haute Autorité, par les véritables arrêts de principe qui marquent des étapes décisives dans l'orientation de la politique communautaire, s'est ainsi progressivement définie une politique jurisprudentielle.

TITRE LIMINAIRE

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

Le traité instituant la C.E.C.A. définit, nous l'avons vu, par ses articles 2, 3 et 4 certains principes fondamentaux de la Communauté. L'importance de ces dispositions liminaires est mise en évidence par l'article 95 du Traité. Ce dernier institue, nous le savons (1), une procédure simplifiée de révision du traité, mais les modifications ainsi apportées au traité ne sauraient « porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ». Seule, la procédure normale de révision — dont la ratification des amendements par tous les Etats membres est la phase ultime — peut permettre de modifier ces trois articles.

La Cour de Justice, soulignant la portée particulière des articles 2, 3 et 4, la rattache clairement à la distinction opérée par l'article 95... : « les articles 2, 3 et 4 du Traité. ...constituent des dispositions fondamentales établissant le marché commun et les objectifs communs de la Communauté. Leur importance résulte clairement de l'article 95 » (2). Pour autant, déterminant les principes fondamentaux de la C.E.C.A., la Cour est-elle liée par la distinction de l'article 95 ?

Il était possible logiquement de l'admettre et, cependant, la Cour en a jugé tout autrement. Elle a estimé que cette distinction, si elle avait une valeur absolue pour l'application de l'article 95, n'était à d'autres égards que purement indicative. C'est à la Cour de Justice elle-même qu'il appartient, dans le cadre d'une interprétation générale du traité, de définir les principes fondamentaux de la Communauté. Or, si les articles 1 et 4 définissent les règles du marché commun, et l'article 3 les

(1) Cf. *supra*, p. 203 et s.

(2) Arrêt 1-54. Recueil, I, 23.

objectifs de la Communauté, l'article 5 complète ces dispositions liminaires, rassemblés dans le Titre Premier du traité. L'article 5 précise les conditions dans lesquelles la Communauté doit accomplir sa mission et hiérarchiser ses interventions sur le marché. Aussi, très rapidement la Cour l'a-t-elle rangé parmi les principes fondamentaux de la Communauté, au même titre que les articles 2, 3 et 4. « Les articles 2, (3), 4 et 5... doivent toujours être respectés parce qu'ils fixent les objectifs fondamentaux de la Communauté » (3).

Ce sont donc les articles 2, 3, 4 et 5 du Traité qui édictent les principes fondamentaux de la Communauté. Ils fixent « *le cadre de l'économie générale du traité et du fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier* » (4). Ils « doivent toujours être respectés parce qu'ils fixent les objectifs fondamentaux de la Communauté. Ces dispositions ont même force impérative et doivent être envisagées simultanément pour en faire une application adéquate » (5). La Cour de Justice précise que ces dispositions générales peuvent être appliquées seules ou en même temps que les dispositions particulières. « Comme (ces dispositions) se suffisent à elles-mêmes, (elles) sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune disposition du traité ; si elles sont reprises ou réglementées en d'autres dispositions de celui-ci, les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appliqués (5) ». C'est en outre, à la lumière de ces principes, que la Cour de Justice analyse les autres dispositions du traité. Ainsi, par exemple, dans les affaires jointes 3 à 18-58 et 26-58, la Cour de Justice réfute-t-elle la thèse des parties requérantes selon laquelle l'article 70, alinéa premier (6), n'établirait qu'un « programme général » et ne contiendrait aucun droit applicable. La Cour déclare que, tout au contraire, le principe de non discrimination, édicté par l'article 70, premier alinéa, « découle... directement de l'article 4, qui dispose d'une manière formelle que « sont abolis et interdits... b) les mesures ou pratiques établissant une discrimination... en ce qui concerne... les tarifs de transports » (7).

La portée assignée par la Cour aux principes énoncés par les articles 2, 3, 4 et 5 du Traité est ainsi dépourvue d'ambiguïté : Principes

(3) Arrêt 13-57 du 21 juin 1958. Recueil, IV, 288. La Cour dit aussi, pour expliquer la portée particulière de ces dispositions que « les articles 2 à 5 (visent) l'établissement, l'administration et l'orientation du marché commun » (arrêt 9-57 du 26 juin 1958. Recueil, IV, 383).

(4) Arrêt 9-61 du 12 juillet 1962. Recueil, VIII, 453.

(5) Arrêt 13-57 du 21 juin 1958. Recueil, IV, 288.

(6) Article 70, alinéa premier : « Il est reconnu que l'établissement du marché commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables. »

(7) Arrêt 3 à 18-58 et 26-58 du 10 mai 1960. Recueil, VI, 402.

(8) Rapport, *op. cit.*, p. 111.

fondamentaux, ils sont eux-mêmes directement applicables dans tous les domaines de l'activité communautaire. Principes généraux, ils complètent les autres dispositions du Traité et, le cas échéant, permettent de les interpréter.

L'étude de la jurisprudence des arrêts de la Cour permet de distinguer trois grandes séries de principes fondamentaux dont la Haute Juridiction assure, en permanence, le respect.

La Cour a donné à la concurrence, exigence fondamentale de l'article 2, sanctionnée notamment par les interdictions de l'article 4, une portée très générale.

La Cour a estimé que tous les objectifs généraux définis par l'article 3 devaient être simultanément poursuivis. Elle a, toutefois, sensiblement tempéré la rigueur de ce principe.

Enfin, la Cour a défini les différents modes d'intervention de la Haute Autorité. Elle s'assure, dans chaque cas, que la hiérarchie des interventions, imposée par l'article 5 du traité, est respectée.

I. — La concurrence, exigence fondamentale du traité.

L'article 2 du traité, en son premier alinéa, assigne à la Communauté « la mission de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres et grâce à l'établissement d'un marché commun..., à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres ». Le second alinéa de l'article 2 précise par quelle voie, doit, en principe, être remplie cette mission. « La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants ».

L'établissement de conditions normales de concurrence entre les entreprises est ainsi, par excellence, le principe fondamental du traité. On peut lire, à ce sujet, dans le Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la C.E.C.A. (8) : « Le marché commun ne peut aboutir à la répartition la plus rationnelle de la production et se développer sans à-coups que si la concurrence n'y est pas faussée et si des perturbations n'y sont pas introduites par l'action que les Etats sont susceptibles d'exercer dans la limite de leur compétence générale ». A cette règle, l'article 2 n'apporte que deux réserves : la Communauté doit sauvegarder la continuité de l'emploi et éviter de provoquer dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants.

Dès ses premières conclusions (9), M. l'Avocat Général Lagrange

(9) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 35-71.

souligne la portée et la signification de la règle de l'article 2 : « on peut dire, écrit-il, que tout le traité est fondé sur cette idée que la mission de la Communauté et le rôle de la Haute Autorité, chargée d'exécuter cette mission, consistent essentiellement dans la création et le maintien de certaines conditions, celles mêmes qui sont nécessaires pour que les objectifs prévus soient atteints par le libre-jeu — ou plus exactement le jeu normal — de l'activité productrice, les interventions directes étant limitées aux hypothèses où ce jeu normal ne fonctionnerait plus... Il s'agit donc bien d'un marché fondé sur la concurrence, celle-ci s'entendant d'un régime de liberté, régime assorti cependant de règles considérées comme nécessaires pour assurer cette liberté même et qu'il appartient à l'autorité publique de faire respecter. La concurrence est un jeu, mais c'est un jeu qui a ses règles... » (10). Telle est, pour M. Lagrange, la « philosophie du Traité » (11), telle qu'elle se dégage notamment de son article 2.

Quelle est, cependant, en regard de l'exigence abstraite de concurrence, la réalité économique contemporaine ? Quelle est, en particulier, la situation des entreprises sur le marché moderne du charbon et de l'acier ? M. l'Avocat Général Lagrange n'esquive pas la difficulté. Il est, en effet, certain que le marché moderne ne correspond pas à l'hypothèse — d'ailleurs théorique — d'une concurrence parfaitement libre, où vendeurs et acheteurs débattent librement du prix, sans entente préalable et dans les conditions d'une publicité parfaite. Décrivant le marché de l'acier, M. l'Avocat Général Lagrange écrit ainsi : « ... Il est évident qu'un marché tel que celui de l'acier n'est pas l'un des plus proches de ce « marché idéal » décrit par les économistes. Non pas qu'il soit particulièrement rebelle aux effets de la conjoncture ; il y est, au contraire, très sensible. Mais cette sensibilité même le rend vulnérable et les entreprises ont une tendance toute naturelle à se prémunir contre ces effets par des ententes ; ce qui se comprend, si l'on pense à l'importance énorme des charges fixes, salaires et investissements, en particulier, et aux difficultés financières, sociales et autres que des à-coups trop brusques risquent d'entraîner » (12).

Ainsi, dès ses premières conclusions, M. l'Avocat Général Lagrange a clairement posé tout le problème. Le traité postule une libre concurrence qu'il appartient à la Cour de définir. La réalité économique risque, cependant, d'entraver son libre jeu.

La Cour a tout d'abord, par de nombreux arrêts, interprété l'exigence fondamentale de l'article 2. Elle en a tiré de nombreuses conséquences pratiques, interdisant les interventions ou les mesures de soutien qui n'ont pas été expressément admises par le traité. Elle dut cependant, par la suite, admettre que les structures oligopolistiques du marché

(10) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 54.

(11) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 55.

(12) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 56-57.

moderne n'y laissaient subsister qu'une « concurrence imparfaite ». Aussi dut-elle se résoudre à n'exiger sur le marché qu'une « dose minimum de concurrence ».

1°) Dès ses premiers arrêts, la Cour a été conduite à interpréter l'exigence fondamentale de l'article 2 du traité. C'est ainsi que dans un arrêt du 23 avril 1956, la Haute Juridiction déclare que : « la répartition la plus rationnelle de la production visée à l'article 2 (du traité) est celle qui est fondée notamment sur l'échelonnement des coûts de production résultant des rendements, c'est-à-dire des conditions physiques et techniques propres aux divers producteurs » (13). Dans la concurrence qui les oppose les uns aux autres, les producteurs, placés dans des conditions physiques déterminées, ne peuvent améliorer leurs rendements, et par là, leur capacité concurrentielle, qu'en faisant progresser les conditions techniques de leur production. Leurs « efforts individuels » (14) entrent ainsi pour une part éminente dans la compétition. En revanche, si en raison des conditions dans lesquelles il est placé, un producteur est dans l'impossibilité de soutenir la concurrence des autres entreprises, aucune intervention ne doit, en principe, lui permettre de survivre, artificiellement. M. L'Avocat Général Roemer écrit, à ce sujet, que « seules les entreprises qui sont par elles-mêmes en mesure de prendre part à la concurrence sur le marché commun sont aptes à collaborer à la réalisation de l'objectif de rationalisation de l'article 2 » (15). Examinant si les gouvernements des Etats membres sont autorisés à soutenir certaines entreprises géographiquement ou économiquement défavorisées, en aménageant dans leur intérêt les tarifs de transport, l'Avocat Général conclut négativement : « ...les mesures artificielles, notamment celles des Etats qui influencent la productivité ne sont pas compatibles avec (le) principe (de l'article 2) du traité... Les mesures de soutien artificielles privent de ses moyens l'économie générale et diminuent ainsi les possibilités de promouvoir l'expansion des entreprises rationnelles » (16). Par un arrêt du 10 mai 1960, la Cour fait entièrement sienne la conclusion de l'Avocat Général (17). Par deux autres arrêts, rendus le même jour, la Cour écarte plus clairement encore toute politique de « soutien » en matière de transport. Pour justifier pareille politique, les parties requérantes invoquaient notamment le quatrième alinéa de l'article 70, aux termes duquel la tarification des transports reste, en principe, soumise aux dispositions

(13) Arrêt 7 et 9-54 du 23-4-1956. Recueil, II, 92.

(14) La Cour déclare, dans son arrêt 27 à 29-58 du 10 mai 1960, que « la répartition la plus rationnelle de la production est celle qui est fondée notamment sur l'échelonnement des coûts de production résultant des rendements, c'est-à-dire des conditions physiques et techniques propres aux divers producteurs et des efforts individuels de ceux-ci ». (Recueil, VI, 527.)

(15) Concl. ROEMER sous 27 à 29-58. Recueil, VI, 559-560.

(16) Concl. ROEMER sous 27 à 29-58. Recueil, VI, 560.

(17) Arrêt 27 à 29-58. Recueil, VI, 527.

législatives et réglementaires de chacun des Etats membres. La Cour répond que «(l'article 2 du traité)... fait nettement ressortir l'objectif du marché commun, si bien que la politique générale de la Haute Autorité doit tendre à la réalisation — et cela également dans l'application de l'article 70 — de l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production » (18). C'est en l'espèce, de ce principe, que la Cour tire, en définitive, l'interdiction générale des « tarifs de soutien » (19).

Ainsi, les données du libre jeu de la concurrence sur le marché commun sont-elles clairement définies ; les producteurs doivent consacrer leurs efforts à l'abaissement des coûts de production, et tout particulièrement en améliorant les conditions techniques de la production. Dans la compétition qui, les uns aux autres, les oppose, aucun d'entre eux ne doit espérer d'artificielles mesures de soutien. Telle est la condition à laquelle l'économie de marché pourra, dans l'intérêt commun, atteindre son but : assurer constamment la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

2°) Le marché moderne du charbon et de l'acier se prête-t-il cependant au libre jeu d'une concurrence, ainsi abstraitement postulée ? Pendant longtemps, les recours dont fut saisie la Cour de Justice ne l'ont pas conduite à examiner cette question dans son ensemble. En revanche, saisie d'un recours intenté par les entreprises charbonnières de la Ruhr contre une décision de la Haute Autorité leur refusant l'autorisation de créer un cartel unique de vente, elle dut, par son arrêt du 18 mai 1962 (20), examiner les structures du marché contemporain de l'énergie et rechercher, dans quelle mesure, la concurrence pouvait y être sauvegardée.

Les entreprises charbonnières de la Ruhr soutenaient notamment, dans leur requête, que la création d'un cartel unique de vente de la Ruhr ne mettrait, en aucun cas, un terme au jeu de la concurrence sur le marché du charbon. Selon elles, l'organisation de vente en commun des charbons de la Ruhr, lorsqu'elle fixerait les prix de ce charbon, « n'aurait d'autre possibilité que de constater les prix du marché, ceux-ci se trouvant déterminés par la loi de l'offre et de la demande et particulièrement, dans le cadre de cette loi, par les prix auxquels sont offerts sur le marché les produits des autres bassins de la Communauté, le charbon des pays tiers et le fuel » (21).

La Cour repousse vigoureusement ce tableau du marché contemporain de l'énergie. « ...Pareille conception, affirme-t-elle, évoque irrésistiblement le souvenir des marchés atomistiques que décrivait l'économie

(18) Arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58 et arrêt 19-58 du 10 mai 1960. (Recueil, VI, 407 et 492-493.)

(19) Cf. *infra*, p. 473 et s.

(20) Arrêt 13-60. Recueil, VIII, 165.

(21) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 208-209.

libérale, où chaque intervenant se trouvait devant un prix de marché que son propre comportement ne pouvait en rien affecter... Cette situation était celle de la concurrence parfaite où, de toute évidence, aucun offrant n'avait le pouvoir de déterminer un prix, mais se trouvait seulement devant l'option d'offrir ou de ne pas offrir, au prix du marché, ou de faire varier le volume de son offre en fonction des prix du marché lorsque son coût de production variait avec les quantités produites... » (23). Tel n'est précisément pas le cas sur le marché du charbon. « ...Ce serait fermer les yeux aux réalités, ajoute la Cour, que de voir dans le marché du charbon ou dans celui de l'énergie un marché atomistique de concurrence parfaite... Il ne groupe pas une poussière de producteurs, inaptés à affecter, par le poids de leurs offres, les conditions du marché, mais un nombre limité d'entreprises, dont la production est presque toujours importante... C'est la nature des choses qui fait du marché de l'énergie un marché où s'affrontent de grandes unités... Dans pareil marché, les producteurs ne sont pas soustraits à la concurrence de leurs rivaux, mais... ils exercent, en raison de leurs dimensions, une influence non négligeable, sur les prix du marché et sont, de ce fait, conduits à une véritable politique de vente » (23). La Cour conclut que « *...pareil marché est caractéristique du régime d'oligopole, qui est aussi celui de la concurrence imparfaite* » (24). Elle ajoute que « la théorie de la concurrence imparfaite est maintenant entrée dans la doctrine, qui voit dans l'oligopole un régime où chaque vendeur tient compte, dans ses calculs économiques, du comportement probable que ses concurrents adopteront en réponse à ses propres décisions, pour la très simple raison que ce qu'ils font est un résultat direct de ce qu'il fait... Le contraste avec la concurrence pure, sur ce point, est fondamental » (24).

Que devient, dans ces conditions, « l'exigence fondamentale de l'article 2 » (25) ? La Cour, loin de l'abandonner, rappelle dans son arrêt le texte même de l'article 2. Toutefois, elle assouplit considérablement son interprétation des dispositions de cet article.

Selon elle, en effet, « ...le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier n'a pas méconnu l'évolution technique et commerciale qui augmente constamment la dimension des unités économiques et tend à donner, chaque jour davantage, au marché du charbon et de l'acier un caractère oligopolistique » (125). Tout au contraire, par ses articles 65 et 66, le traité permet, dans des conditions déterminées, l'autorisation de certains types d'ententes ou de concentrations. Si, toutefois, la Cour voit dans ces dispositions, « la volonté des auteurs du traité de ne pas faire obstacle à cette évolution » (26), elle en rappelle la stricte

(22) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 208-209.

(23) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 209.

(24) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 211.

(25) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 212.

(26) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 213.

condition. Ententes ou concentrations ne peuvent être autorisées que « sous la condition (qu'elles servent) les fins du traité et notamment (qu'elles laissent) *subsister, entre grandes unités, la dose de concurrence nécessaire pour que soit sauvegardée l'exigence fondamentale de l'article 2...* » (26).

Ainsi, apparaît sous son visage nouveau, la règle fondamentale du traité « ... Dans le régime de concurrence imparfaite qui est celui du charbon et de l'acier... » (27), elle n'est plus que la « ...préoccupation de sauvegarder une certaine dose de concurrence.. » (27).

Le « marché institutionnel » doit ainsi s'adapter à l'évolution des structures économiques. Les institutions communautaires doivent prendre leurs décisions en fonction de l'existence des grandes unités économiques qui se partagent le marché. La Cour se donne, cependant, pour mission de faire respecter une exigence permanente du marché commun : le respect d'une dose minimum de concurrence entre les entreprises. C'est à elle qu'il appartient, lorsqu'elle est saisie, de déterminer dans chaque cas la dose « minimum ».

II. — *La poursuite des objectifs généraux de la Communauté.*

L'article 3 du Traité assigne aux institutions de la Communauté la tâche de poursuivre « dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun » toute une série d'objectifs généraux. Les pouvoirs d'intervention dont disposent, dans divers domaines, les institutions communautaires doivent ainsi leur permettre de « veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, en tenant compte des besoins des pays tiers », d'« assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production », de « veiller à l'établissement des prix les plus bas... », de « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre... », de « promouvoir le développement des échanges internationaux... », etc... Tels sont quelques-uns des nombreux et divers objectifs définis par l'article 3.

La Cour affirme qu'en principe les dispositions de l'article 3, « doivent toujours être (respectées) parce qu'(elles) fixent les objectifs fondamentaux de la Communauté » (28). « Ces dispositions, ajoute-t-elle, ont même force impérative et doivent être envisagées *simultanément* pour en faire une application adéquate... Si elles sont reprises ou réglementées en d'autres dispositions (du traité), les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appliqués » (29).

(27) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 213.

(28) Arrêt 13-57 du 21 juin 1958. Recueil, IV, 288.

(29) Arrêt 9-56 du 13 juin 1958. Recueil, IV, 43

Est-il, cependant, toujours possible de poursuivre « simultanément » des objectifs aussi nombreux et aussi variés ? La Cour ne le pense pas. En effet, « l'article 3 ne vise pas moins de huit objectifs distincts, très généraux, et dont il n'est pas sûr qu'ils puissent être tous, en toutes circonstances, et dans leur intégralité, simultanément poursuivis » (29). Aussi, « il s'entend qu'il faudra en pratique procéder à une certaine conciliation entre les divers objectifs de l'article 3, car il est manifestement impossible de les réaliser tous ensemble et chacun au maximum ; ce sont des principes généraux, vers la réalisation et l'harmonisation desquels il faut tendre dans toute la mesure du possible » (28).

C'est ainsi, en premier lieu, à la Haute Autorité qu'il appartient d'en assurer la conciliation. « ...Dans la poursuite des objectifs prévus à l'article 3 du traité, déclare la Cour, la Haute Autorité doit assurer la conciliation permanente que peuvent impliquer d'éventuelles contradictions entre des objectifs, considérés séparément et, lorsque pareilles contradictions sont constatées, accorder à tel ou tel des objectifs de l'article 3 la prééminence que peuvent lui paraître imposer les faits ou circonstances économiques au vu desquels elle arrête ses décisions » (30).

De quelle marge de manœuvre la Haute Autorité dispose-t-elle pour exercer ce choix ? La Cour déclare, dans un arrêt du 13 juin 1958, que « la conciliation des divers objectifs de l'article 3 implique *un véritable pouvoir discrétionnaire* comportant des choix difficiles, fondés sur la considération des faits et circonstances économiques au vu desquels ils sont accomplis » (30). Si l'on s'arrête à cette qualification, il semble que la Haute Autorité puisse choisir librement entre les divers objectifs proposés à ses interventions « sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit » (31). Le contrôle juridictionnel ne saurait alors s'exercer ni sur la prééminence temporairement accordée à tel objectif, ni sur les raisons de ce choix (32).

En réalité, cette conception serait excessive, et laissant, dans ce domaine, une certaine liberté à la Haute Autorité, la Cour se réserve néanmoins le droit de juger si les choix effectués l'ont été « dans l'intérêt commun ». Elle déclare, par exemple, dans un arrêt du 10 mai 1960 « qu'il importe de préciser que les objectifs (de l'article 3) ne peuvent être tous atteints en même temps et au maximum » (33) et « qu'il suffit pour assurer la légalité de la décision de la Haute Autorité en ce domaine que lesdits objectifs aient été *raisonnablement respectés* suivant les particularités et les possibilités du cas envisagé et qu'ils aient été pour-

(30) Arrêt 9-56 du 13 juin 1958. Recueil, IV, 43.

(31) MICHOUX, Etude sur le pouvoir discrétionnaire. *Revue générale d'administration*, 1914, III, p. 9.

(32) Sur le contrôle juridictionnel dans l'hypothèse du pouvoir discrétionnaire. Cf. notamment A. DE LAUBADÈRE, traité élémentaire de Droit Administratif, *op. cit.*, n° 398.

(33) Arrêt 27 à 29-58. Recueil, VI, 529.

suivis *aux fins de l'intérêt commun* énoncé à l'alinéa 1 de l'article 3 » (33). « ...Cet intérêt, ajoute la Cour, ne se limite pas à la somme des intérêts particuliers des entreprises de la Communauté... Il déborde le cercle de ces intérêts particuliers et... il se définit par rapport aux buts généraux de cette Communauté, énoncés à l'article 2 » (33).

Ainsi, en permanence, la Haute Autorité, placée en face de problèmes concrets, doit-elle concilier les divers objectifs définis par l'article 3. Elle dispose, dans ce domaine, d'un pouvoir assez étendu. Toutefois, chaque fois qu'elle sera saisie d'un recours contestant l'appréciation de la Haute Autorité, la Cour de Justice recherchera si c'est « l'intérêt commun » qui a guidé l'exécutif communautaire dans son choix et si ce dernier a été effectué dans des limites « raisonnables ». Ici encore, dans chaque cas d'espèce, la Cour reste la garante des principes énoncés par le traité.

III. — *La hiérarchie des interventions de la Haute Autorité.*

L'article 5 du traité, déterminant les conditions dans lesquelles la Communauté doit accomplir sa mission, dispose notamment : « (la Communauté) assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ». Les auteurs se sont parfois demandés si « ces deux propositions dont les uns renaient l'affirmation « libérale », tandis que d'autres voulaient voir dans le second terme la manifestation d'un instinct « dirigiste », (n'étaient) pas la marque d'une vocation contradictoire » (34). En réalité, il semble qu'on puisse suivre M. P. Reuter, lorsqu'il déclare que si « en théorie pure, on peut concevoir deux systèmes parfaitement cohérents et logiques, l'un pleinement concurrentiel et l'autre totalement dirigiste » (35), en pratique, tous les systèmes « se définissent comme des mélanges de ces deux systèmes avec l'un d'entre eux qui prête son cadre logique, ses conceptions et ses définitions par rapport auxquelles se précisent les emprunts qu'il fait à l'autre système » (35). La C.E.C.A. se fonde, quant à elle, sur un jeu normal de la concurrence, que la Haute Autorité doit faire respecter. Aussi bien « intervention et concurrence ne se contredisent pas : dans le monde contemporain, la réalisation de la concurrence est à base d'interventions » (36).

Ainsi, lorsque certaines conditions sont réunies, la Communauté, et spécialement la Haute Autorité doivent-elles « intervenir ». D'emblée, une première distinction s'impose. Certaines interventions n'ont pour

(34) Maurice BYE, les aspects économiques de la C.E.C.A., in *Revue de Droit Social*, 1954, p. 539

(35) P. REUTER, Rapport sur les interventions de la C.E.C.A. (Actes officiels du Congrès d'études sur la C.E.C.A., Milan-Stresa, p. 17.)

(36) P. REUTER, Rapport sur les interventions de la C.E.C.A. (Actes officiels du Congrès d'études sur la C.E.C.A., Milan-Stresa, p. 18.)

objet que d'énoncer les règles de la concurrence elle-même et d'en assurer le respect. La Haute Autorité doit, par exemple, faire constamment application du principe de non discrimination, veiller à ce que ne se forment pas d'illicites ententes ou concentrations sur le marché, etc... C'est là, comme l'écrit M. Lagrange, une simple « action de police, quelles que soient les incidences économiques qu'une telle action puisse en fait présenter » (37). Les autres interventions de la Haute Autorité ont un caractère tout différent. S'exerçant sur la production et sur le marché, en dehors de toute concurrence, elles ont pour objet de faire face à certains types de situation, crise, pénurie de matières premières, etc... C'est alors qu'une seconde distinction doit être faite. Parmi les interventions de la Haute Autorité sur la production et sur le marché, il est, en effet, nécessaire d'opposer aux « actions directes », les « modes d'action indirects ». A cet égard, l'article 57 du traité « éclaire ce qu'il pourrait y avoir d'ambigu dans l'article 5 » (37). Il dispose, en effet,

« Dans le domaine de la production, la Haute Autorité recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition tels que :

— la coopération avec les gouvernements....

— les interventions en matière de prix et de politique commerciale prévues par le présent traité ».

La Cour de Justice, examinant un mécanisme de péréquation des ferrailles importées, institué par décision de la Haute Autorité, a clairement opposé les deux types d'intervention. « Les « modes d'action indirects » sur la production, prévus à l'article 57, se distinguent de « l'action directe », visée à l'article 5, alinéa 4, non par les buts poursuivis, mais par les méthodes propres à y conduire. Les modes d'action indirects, en affectant... certains des facteurs qui concourent à la formation du prix, créent les conditions qui incitent les entreprises à choisir volontairement et librement le comportement voulu par la Haute Autorité pour l'exécution des missions que le traité lui impose. L'action directe... ne se préoccupe pas du comportement que les producteurs adopteraient s'ils agissaient librement, mais leur impose directement, sous la menace d'amende..., le comportement que la Haute Autorité tient pour nécessaire au regard de la situation à laquelle le traité l'oblige à faire face. Les deux procédures, indirecte ou directe, tendent à modifier les structures qu'engendreraient les comportements individuels si aucune intervention ne tendait à les modifier. Elles sont donc également des procédures d'intervention économique. Mais les premières créent des conditions propres à inspirer aux producteurs la volonté de choisir librement le comportement que l'intérêt commun... exige d'eux, alors que les secondes leur imposent, en vue de cet intérêt commun, des actes différents de ceux que les circonstances de fait les incitent à vouloir accomplir. Identiques dans leurs effets et dans le pouvoir d'intervention qu'ils attribuent, les modes d'action indirects permettent de respecter, dans le chef de tous les parti-

(37) Concl. LAGRANGE sous 8 et 13-57. Recueil, IV, 334.

cipants au marché, la liberté de décision, alors que les modes d'action directs obligent à la limiter, sinon à la détruire » (38).

En définitive, la Haute Autorité peut donc utiliser trois types d'interventions.

— Utilisant des pouvoirs de « police économique », elle intervient pour faire respecter le jeu normal de la concurrence.

— Grâce à des modes d'action indirects, elle peut, le cas échéant, faire face à une situation de crise ou de pénurie. Elle peut alors notamment utiliser ses pouvoirs en matière de prix, fixer des prix maxima ou minima ; elle peut autoriser l'institution ou instituer elle-même des mécanismes régulateurs du marché, etc...

— Si c'est nécessaire, enfin, elle peut recourir à des modes d'action directs, plus graves que les précédents, dans la mesure où, au moins momentanément, ils écartent toute concurrence. Elle peut ainsi, par exemple, avec l'accord du Conseil spécial de Ministres il est vrai, répartir autoritairement les ressources en charbon, en acier ou en ferraille de la Communauté entre les entreprises utilisatrices, suspendre provisoirement l'application de certaines règles du traité, etc...

Cependant, la Haute Autorité ne choisit pas librement les interventions auxquelles elle prétend recourir. Le traité l'oblige notamment à préférer aux interventions directes, les modes d'action indirects (39). Ici encore, il appartient à la Cour de s'assurer du respect des règles du traité. En d'autres termes, c'est la Cour qui doit assurer le respect de la hiérarchie des interventions communautaires. C'est bien dans cet état d'esprit, par exemple, que les juges acceptent l'institution d'un mécanisme de péréquation des ferrailles importées. Justifiant les modalités de la décision de la Haute Autorité, la Cour déclare que « (les dispositions de cette décision) sont destinées à permettre le maintien des situations acquises et à éviter l'application directe, immédiate et brutale des mesures de répartition des ressources prévues à l'article 59, mesures auxquelles l'article 57 recommande de préférer les modes d'action indirects » (40). Les diverses règles de la péréquation sont ainsi admissibles parce qu'elles « sont des moyens répondant au désir de respecter cette préférence » (40).

Garante des principes fondamentaux de la Communauté, la Cour de Justice en détermine ainsi elle-même la portée. La concurrence est, certes,

(38) Arrêt 13-57 du 21 juin 1958. Recueil, IV, 295-296.

(39) « La répugnance des auteurs du traité à l'égard des interventions directes sur la production est telle, écrit M. LAGRANGE, que, même lorsque les conditions de fait exigées pour autoriser ces interventions sont remplies... (état de crise, pénurie sérieuse)... il faut encore qu'il apparaisse « que les moyens d'action prévus à l'article 57 (c'est-à-dire les moyens indirects) ne permettent pas (de faire face à la situation de crise ou de pénurie) : on garde encore l'espoir d'éviter l'emploi des moyens extrêmes. » (Concl. LAGRANGE sous 8 et 13-57. Recueil, IV, 335.)

(40) Arrêt 13-57 du 21 juin 1958. Recueil, IV, 296.

la règle générale du traité, mais la Cour n'en a pas une conception figée : au contraire, elle adapte l'exigence concurrentielle aux réalités modernes du marché, en lui apportant de sérieuses atténuations. Ainsi tous les objectifs énoncés à l'article 3 du traité doivent-ils être simultanément poursuivis ; la Cour estime néanmoins qu'il est possible, et même nécessaire, que dans des conditions déterminées la Haute Autorité accorde, au moins provisoirement, la prééminence à tel ou tel de ces divers objectifs. De même, le traité institue-t-il une hiérarchie des interventions communautaires ; ce doit être, là encore, pour la Haute Autorité, l'occasion d'agir avec souplesse, en limitant ses interventions aux nécessités d'un développement harmonieux de la production et des échanges. Grâce à la souplesse de l'interprétation jurisprudentielle, les principes fondamentaux de la Communauté ne constituent pas un carcan dans lequel devrait étroitement s'insérer l'action communautaire. Ils en sont seulement les guides et les gardes-fous.

N'oublions pas alors que, dans chaque cas d'espèce, la Cour se réserve le droit d'examiner si les choix de la Haute Autorité ont été effectués dans des limites « raisonnables » et s'ils ont été imposés « dans l'intérêt commun ». C'est à cette condition seulement qu'elle admet que soit donnée la préférence à un objectif général sur un autre. De même, si la Haute Autorité doit maintenir « une dose minimum » de concurrence, c'est à la Cour qu'il appartient de fixer, en dernier ressort, le seuil à partir duquel cette dose ne serait pas respectée. De même enfin, la Haute Juridiction apprécie-t-elle, en fonction de la situation économique, l'opportunité de telle forme d'intervention retenue par la Haute Autorité.

La Cour de Justice peut-elle assurer cette tâche de contrôle en puisant dans le « droit applicable » les solutions des problèmes qui lui sont soumis ? En réalité, c'est très douteux et, du moins, il ne peut toujours en aller ainsi. Les « principes fondamentaux » de la Communauté eux-mêmes sont-ils, en effet, directement susceptibles d'une application juridique ? N'y a-t-il pas, entre le principe économique et la norme juridique, une différence de nature ? Les règles du « droit économique » (41) se réfèrent nécessairement aux concepts de la science économique : le « marché », la « concurrence », la « pénurie », etc... n'ont pas une signification toute faite. On ne peut interpréter ces notions qu'en se référant aux théories économiques. « La loi, au sens normatif, écrit M. P. Reuter, renvoie pour son application, à une loi au sens scientifique du terme. La science économique existe, mais ses détours, ses approfondissements et ses incertitudes, se répercutent alors sur le contenu et la valeur de la règle juridique » (41). Ainsi, l'établissement du marché commun repose sur des mécanismes économiques : la concurrence doit notamment y fonctionner correctement. Il appartient aux institutions communautaires, et en dernier ressort, à la Cour de Justice, de veiller à ce fonctionnement.

(41) Cf. la pénétrante analyse de M. P. REUTER (à propos des ententes industrielles et commerciales. *Revue de Droit Social*, 1952, p. 442-443).

Peut-être est-il assez aisé de déterminer les conditions dans lesquelles doivent être publiés les prix et les conditions de vente des produits. Lorsqu'il s'agit de déterminer à quel moment, dans quelles conditions, une intervention est nécessaire, et sous quelle forme ; lorsqu'il s'agit de déterminer si une entente ou une concentration remplit les conditions mises par les traités à une autorisation éventuelle, il en va tout autrement. La solution n'est pas dictée purement simplement par le texte applicable.

Dans de telles conditions, la Cour dispose d'un pouvoir d'interprétation très étendu. Dans chaque cas d'espèce, faisant application de règles abstraites, elle est investie du plus large pouvoir d'appréciation. A plusieurs reprises, la Cour le laisse elle-même entendre. Ainsi, par exemple, étudiant les structures du marché de l'énergie, la Cour peut-elle déclarer : « la Cour a montré qu'elle entend... interpréter et appliquer les règles de droit en tenant compte de la nouvelle situation économique... et des nouvelles tâches qu'impose le dynamisme de la vie économique » (42).

Cependant, seule une étude complète de la jurisprudence peut permettre de mesurer la marge d'appréciation laissée par la Cour aux autres organes communautaires, et particulièrement à la Haute Autorité. Moins elle laisse de liberté à cette dernière, plus la Haute Juridiction est appelée à exercer elle-même un véritable pouvoir économique.

Depuis 1954, de très nombreux recours, mettant en cause l'application du traité instituant la C.E.C.A., ont été intentés devant la Cour de Justice. Abstraction faite des recours intentés par des fonctionnaires ou des agents de la Communauté (43), la plupart (44) se rattachant à quatre grandes séries d'affaires contentieuses.

(42) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962. Recueil, VIII, 214.

(43) Cf. *supra*, p. 293.

(44) Quelques recours assez intéressants échappent à notre classification. Ils ne peuvent toutefois servir utilement à l'étude de la politique jurisprudentielle de la Cour. Ainsi, par exemple :

1) Par les recours 7 à 10-54, le groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises et l'association des Utilisateurs de charbon du Grand Duché de Luxembourg intentèrent un recours en carence contre le refus de la Haute Autorité de mettre fin à la perception d'un prélèvement sur l'entrée du charbon à usage non domestique dans le Grand Duché. Rejetant les recours, la Cour eut l'occasion de préciser les critères de la « charge spéciale » interdite par l'article 4 du traité. (Cf. arrêts 7 et 9-54, 8 et 10-54 du 23 avril 1956. Recueil, II, 53, 157.)

2) Par les recours 1 et 14-57, la Société des Usines à tubes de la Sarre a attaqué les décisions de la Haute Autorité qui, en date des 19 décembre 1956 et 5 février 1957, donnaient un avis défavorable aux projets d'investissement de la société requérante, en raison de la pénurie de ferrailles. Par son arrêt du 3 décembre 1957, la Cour a jugé que, dans les tâches d'orientation qui, aux termes de l'article 54, incombent à la Haute Autorité, en matière d'investissement, la Haute Autorité ne prend aucune « décision » et ne saurait ainsi imposer, aux entreprises, « aucune obligation légale ». Les entreprises peuvent passer outre ces « avis », si elles acceptent les risques qui

C'est tout d'abord les conditions de la formation du prix sur le marché commun de l'acier et du charbon qui donna lieu à d'importants recours. La politique de la Haute Autorité fut contestée, notamment en ce qui concerne les produits charbonniers.

L'intervention indirecte de la Haute Autorité sur le marché des ferrailles — par l'institution de mécanismes de péréquation des ferrailles importées — donna ensuite lieu à un contentieux très important. Par le nombre de recours intentés, et par la grande variété des moyens présentés à leur appui, c'est l'ensemble de l'action communautaire en matière de ferrailles, qui sous tous ses aspects, a relevé du contrôle juridictionnel.

Les conditions apportées par la Haute Autorité à la reconstitution de cartels de vente des charbons de la Ruhr furent également l'occasion de recours très importants. La Cour put se prononcer sur le fond, déterminant le cadre dans lequel de semblables ententes pouvaient être autorisées.

La réglementation des transports sur le marché commun, et en particulier, la suppression progressive de tarifs spéciaux destinés à soutenir artificiellement certaines entreprises furent enfin contestées devant la Cour de Justice. Celle-ci eût à dégager, des règles sommaires du traité, les principes mêmes d'une politique communautaire des transports.

peuvent, le cas échéant, découler pour elles d'une situation qu'elles auraient elles-mêmes contribué à créer. (Arrêt 1 et 14-57 du 3 décembre 1957. Recueil, III, 201-224.)

3) Par les recours 41 et 50-59 les sociétés « Hamborner Bergbau Aktiengesellschaft » et « Friedrich Thyssen Bergbau Aktiengesellschaft » ont attaqué des décisions de la Haute Autorité refusant de leur accorder la remise du prélèvement général de l'article 49, afférent au 8^e exercice financier en cours. La Cour n'admit pas la recevabilité de ces recours (arrêt 41 et 50-59 du 16 décembre 1960. Recueil, VI, 991-1017.)

TITRE I

LA FORMATION DU PRIX SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER (1)

La C.E.C.A. assure, aux termes de l'article 5, quatrième alinéa, du Traité « *l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence* et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ». — Ce principe général s'applique tout particulièrement en matière de prix et, comme le souligne M. P. Reuter, « l'institution du marché commun, marché concurrentiel, implique une absence d'intervention en matière de prix » (2) ; c'est qu'en effet, « en temps normal, les prix sont l'instrument régulateur du marché, celui par lequel s'exprime le jeu de la concurrence » (2).

Certaines compétences ont cependant été confiées à la Communauté en matière de prix. A cet égard, il faut distinguer entre deux types de règles édictées par le traité. Les unes, loin de mettre en cause le principe de la concurrence, ont pour objet de faire respecter une « concurrence réglée et loyale » (3) : les interventions de la Haute Autorité ont alors pour objet de veiller à la publicité des conditions de vente et à la non discrimination entre les acheteurs. Les autres, au contraire, permettent de suspendre provisoirement le fonctionnement régulier de la concurrence sur le marché : ainsi, dans certaines circonstances, placée devant « l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste » (4) par exemple, la Haute Autorité peut-elle fixer des prix maxima et des prix minima à l'intérieur

(1) Les dispositions du Traité applicables en matière de prix, les règles édictées par la Haute Autorité à ce sujet et les multiples problèmes qu'elles ont soulevés ne sont évoqués ici que dans la mesure nécessaire à la compréhension des arrêts de la Cour, intervenus en ces matières.

(2) P. REUTER, la C.E.C.A. *op. cit.*, n° 235.

(3) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 204.

(4) Article 61 b) du traité C.E.C.A.

du marché commun comme à l'exportation. De même lui est-il possible, dans certains cas, d'instituer un mécanisme régulateur du marché, obligatoire ou facultatif.

Dès l'entrée en vigueur du marché commun, la Haute Autorité fixa les règles de publicité des prix. Ces décisions de la Haute Autorité ont donné lieu à un important contentieux, en ce qui concerne *le marché de l'acier*.

En raison de la situation particulière *du marché du charbon*, l'application des règles normales de concurrence fut retardée sur ce marché. La Haute Autorité fit application du second type de dispositions : fixation de prix maxima et minima, mécanisme de péréquation. Un important contentieux fut étaglement noué, à propos des *interventions de la Haute Autorité sur ce marché* (5).

(5) En ce qui concerne *le prix de la ferraille* (ce produit est placé sous la juridiction communautaire, par l'annexe II du traité), la Haute Autorité eut également à intervenir. Il s'ensuivit de très nombreux recours devant la Cour de Justice. Toutefois, l'étude des problèmes soulevés par les interventions de la Haute Autorité sur le marché de la ferraille fait l'objet d'un titre particulier (titre 2). Ce sont non seulement, en effet, des problèmes de prix qui ont conduit à ces interventions, mais aussi des problèmes de quantité (notamment, la rareté de la ferraille sur le marché communautaire, et même, dans une certaine mesure, sur le marché mondial).

CHAPITRE 1

LA FORMATION DU PRIX DE L'ACIER SUR LE MARCHE COMMUN

L'une des règles fondamentales du marché commun est celle de la non-discrimination. Les discriminations doivent être écartées aussi bien sous la forme des doubles prix, c'est-à-dire de majorations aux acheteurs d'autre nationalité que le vendeur, que du dumping, c'est-à-dire de rabais destinés à évincer les concurrents. L'article 3 du Traité énonce, sous ses alinéas b et c, un double principe.

Les institutions de la Communauté doivent...

b) assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production ;

c) veiller à l'établissement des prix les plus bas dans des conditions telles qu'ils n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions ni de l'ensemble des prix dans une autre période... ».

Ainsi, comme « l'objet de la communauté est de contribuer au développement économique général, les productions de charbon et d'acier doivent être mises à la disposition des industries utilisatrices aux prix les plus bas » (1). « Encore faut-il que de tels prix témoignent de continuité et n'aient pas pour contrepartie, par suite d'un maintien insuffisant de la capacité de production, un relèvement des prix d'autant plus fort dans d'autres périodes. En outre, ces prix ne doivent pas être seulement ceux de quelques transactions isolées, mais avoir un caractère de généralité ; en d'autres termes, il ne peut s'agir de faire payer plus cher certains clients pour compenser les rabais faits à d'autres ». (2)

(1) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 102-103.

(2) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 102-103.

Tels sont les principes généraux dont fait application l'article 60 du traité. Dans son paragraphe 1°, il interdit d'une façon générale les pratiques déloyales de concurrence ainsi que les pratiques discriminatoires et il confie à la Haute Autorité le soin, si elle le juge utile, de compléter les définitions du Traité par voie réglementaire (3). Dans son paragraphe 2°, et pour veiller au respect des règles fixées au paragraphe 1°, l'article 60 prévoit la publicité des barèmes des prix et conditions de vente appliqués sur le marché commun. Il laisse le soin à la Haute Autorité de définir la mesure et les formes dans lesquelles cette publicité doit être assurée, mais l'intervention de celle-ci revêt, cette fois, un caractère obligatoire. L'article 64 donne enfin compétence à la Haute Autorité pour prononcer, à l'encontre des entreprises qui violeraient ces dispositions, des amendes « à concurrence du double de la valeur des ventes irrégulières ». (4)

Dès l'entrée en vigueur du marché commun, la Haute Autorité fit application de ces dispositions, instituant un régime de publicité des prix et des conditions de vente de l'acier. Ayant essuyé un échec dans l'application pratique de ces décisions, la Haute Autorité fut conduite à en modifier sensiblement la teneur. C'est contre ces nouvelles décisions que furent intentés toute une série de recours.

SECTION 1

LE REGIME DE PUBLICITE DES PRIX DE L'ACIER DEFINI PAR LA HAUTE AUTORITE

Si la Haute Autorité *peut*, aux termes de l'article 60, paragraphe 1°, compléter les dispositions du traité en définissant les pratiques interdites, *elle doit*, aux termes du paragraphe 2° prescrire les conditions et les formes de la publicité des barèmes de prix et autres conditions de vente

(3) En contrepartie, les discriminations pratiquées par les acheteurs doivent être éliminées pour assurer l'égalité dans la concurrence entre les producteurs ; l'article 63-1° paragraphe donne à la Haute Autorité le pouvoir d'adresser les recommandations nécessaires aux Etats membres. De plus, la Haute Autorité peut elle-même décider que « les entreprises devront établir leurs conditions de vente de telle sorte que leurs acheteurs et leurs commissionnaires s'obligent à se conformer aux règles posées par la Haute Autorité en application des dispositions du présent chapitre ». (Art. 63-2° paragraphe.) « En cas d'infraction commise par un acheteur aux obligations ainsi contractées, ajoute l'art. 63, la Haute Autorité pourra limiter, dans une mesure qui pourra, en cas de récidive, comporter une interdiction temporaire, le droit des entreprises de la Communauté de traiter avec ledit acheteur. »

(4) Cf. *supra*, p. 284 et s.

imposée aux entreprises par le Traité. Aussi, dès l'ouverture du marché commun (5), la Haute Autorité a-t-elle fixé les modalités de publication des barèmes de prix des produits communautaires (6) et, spécialement, de l'acier (7). Cependant, ne se limitant pas à ce qu'elle était tenue d'accomplir, la Haute Autorité s'est attachée à définir, par une décision arrêtée le 1^{er} mai 1953 (8) certaines pratiques qui, désormais, seraient interdites sur le marché de l'acier (9). En réalité, cette décision visait à interdire que le vendeur pratique des écarts par rapport au barème officiel de ses prix et n'avait ainsi pour objet que de compléter les règles de publicité des prix, en assurant leur efficacité.

§ 1. — *L'application des décisions n^{os} 30 et 31-53 et l'échec de la Haute Autorité.*

La première décision de la Haute Autorité n^o 30-53, « relative aux pratiques interdites par l'article 60, paragraphe 1 », disposait, en son article 2, alinéa 1 : « Constitue une pratique interdite par l'article 60, paragraphe 1 du Traité l'application par un vendeur de majorations ou de minorations par rapport aux conditions qui résultent, pour la transaction en cause, des dispositions de son barème de prix et conditions de vente ». Les autres articles de la décision complétaient cette règle, en interdisant par exemple au vendeur d'octroyer à un acheteur des délais de paiement plus favorables que ceux qui résultaient des dispositions du barème de prix et conditions de vente sur la base duquel il établissait son offre (article 4). Ainsi, comme le souligne M. Lagrange (10) : « Le respect des barèmes était lié d'une manière absolue à la notion de pratique interdite au sens du paragraphe 1 de l'article 60... ».

La seconde décision de la Haute Autorité n^o 31-53 fixait les barèmes de prix et conditions de vente auxquelles seraient astreintes les entreprises des industries de l'acier. Elle exigeait la publication, non seulement des prix de base, mais aussi de tous les éléments susceptibles de permettre une comparaison valable entre les offres et entre les transactions : divers « extras » tels que les écarts pour dimensions et longueurs, les majorations pour qualités et nuances, etc..., diverses conditions de paiement, clauses de révision... De plus, aux termes de l'article 4 de la décision, les barèmes n'étaient applicables que cinq jours, au plus tôt, après avoir été adressés

(5) Le marché commun du charbon, du minerai de fer et de la ferraille, fut ouvert le 10 février 1953 ; le marché commun de l'acier, le 1^{er} mai 1953, seulement.

(6) Pour la publicité des prix des produits communautaires autres que l'acier, cf. décisions de la Haute Autorité du 12-2-53 (n^o 3, 4 et 5-53. *Journal Officiel* de la C.E.C.A. des 12 et 17, 2-53).

(7) Par une décision du 2-5-53 (n^o 31-53, *J. O.* de la C.E.C.A. du 4-5-53).

(8) Décision de la Haute Autorité n^o 30-53. (*J. O.* de la C.E.C.A. du 4-5-53.)

(9) Pour l'essentiel, cette décision valait d'ailleurs pour le charbon.

(10) *Concl.* sous 1-54. *Recueil*, I, 39.

à la Haute Autorité. L'objet poursuivi par toutes ces mesures était clairement défini par les deux premiers considérants qui précédaient la décision.

« Considérant que les barèmes de prix et conditions de vente pratiqués par les entreprises doivent permettre de vérifier la conformité aux règles de concurrence définies dans le Traité, en particulier à l'article 4 et à l'article 60 ».

« Considérant qu'ils doivent assurer aux utilisateurs les moyens de connaître la qualité et de calculer exactement le coût des produits dont ils se portent acheteurs, aussi bien que de comparer les offres en provenance de différents fournisseurs ».

Les règles de publicité devaient ainsi permettre non seulement le respect du principe de non-discrimination, mais celui de l'ensemble des règles de concurrence définies par le Traité (11).

Tel était le régime sous lequel devait commencer à fonctionner le marché commun de l'acier. Il n'est pas inutile de souligner que « dans certains pays de la Communauté, c'était la première fois depuis un grand nombre d'années que les producteurs devenaient libres de fixer eux-mêmes les prix, suivant les indications du marché » (12). A l'exception des Pays-Bas et de l'Allemagne, les régimes de prix pratiqués jusqu'en 1953 par chaque Etat membre étaient, en effet, soumis à un contrôle plus ou moins strict des pouvoirs publics (13).

Très vite, il apparût que les décisions 30 et 31-53 n'étaient pas correctement appliquées par les entreprises. Sans doute, les producteurs publièrent-ils leurs barèmes, mais les prix effectivement pratiqués sur le marché s'écartèrent notablement des prix publiés, dans le sens d'une minoration et sans que de nouveaux barèmes fussent publiés, comme l'exigeait la décision 31-53. A cette situation, il y avait plusieurs raisons : certains producteurs, en France notamment, avaient dès le départ, publié des barèmes faisant apparaître des prix supérieurs à ceux effectivement pratiqués sur le marché au moment de la publication ; d'autre part « les prix, dans chaque pays, avaient, de toute évidence, été fixés, non par une décision libre et unilatérale de chaque entreprise, mais après entente : on ne pouvait guère s'attendre à ce qu'il en fût autrement, étant donné le régime en vigueur jusque-là et depuis si longtemps dans cette branche d'industrie, régime d'intervention plus ou moins étroite de l'Etat, notamment sur les prix, et au fonctionnement duquel la profession était plus ou moins étroitement et même organiquement associée » (14). La raison

(11) Cf. concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 40.

(12) Deuxième Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A. présenté par la Haute Autorité à l'Assemblée commune. Luxembourg, 11-4-1954, paragraphe 66.

(13) Cf. l'application du traité instituant la C.E.C.A. au cours de la période transitoire. (Publié par les soins de la Division « études, informations et documentation » de l'Assemblée Parlementaire Européenne.) Luxembourg, avril 1958, n° 89.

(14) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 40.

essentielle de l'attitude des entreprises résidait, cependant, dans la situation de récession économique générale de la Communauté et dans le manque de débouchés extérieurs. Dans de telles conditions, la consommation d'acier fléchissait et alors que les barèmes étaient maintenus rigides, les prix effectivement pratiqués se situaient à un niveau très inférieur avec des différences importantes de pays à pays et de produit à produit (15).

Si les producteurs ne modifiaient pas leurs barèmes en fonction de l'évolution des prix, c'était parce qu'ils ne tenaient pas à ce que la tendance à la baisse se manifestât trop ouvertement, de peur de la précipiter (16).

Placée devant cette situation, la Haute Autorité avait le choix entre deux attitudes. Elle pouvait prononcer des sanctions pour inobservation des barèmes à l'encontre des producteurs et chercher à dénoncer, au titre de l'article 65 du Traité, les ententes conclues entre vendeurs et acheteurs. Elle pouvait aussi, devant l'échec du régime de prix instauré le 2 mai 1953, réformer ses décisions 30 et 31-53. Après quelques mois d'attente, c'est cette seconde solution qu'elle choisit. Par de nouvelles décisions, 1-54 (17) et 2-54 (18), elle modifia le régime de publicité des prix applicables sur le marché de l'acier.

§ 2. — *Le nouveau régime de publicité des prix sur le marché de l'acier.*

La Haute Autorité a, tout d'abord, dissocié, par sa décision 1-54, la notion de non-discrimination de la publicité des barèmes alors que les deux éléments étaient liés, d'une manière absolue, aux termes de l'article 2 de la décision 30-53. *Ne constitue plus désormais une pratique interdite, « l'application par un vendeur de prix ou conditions de vente qui s'écarterent de ceux qui sont prévus par son barème », dès lors que le vendeur peut justifier « ou bien que la transaction en cause n'entre pas dans les catégories de transactions prévues par son barème, ou bien que ces écarts sont appliqués dans une mesure égale à toutes les transactions comparables entre elles... »* (19).

Faisant application de ce principe, la Haute Autorité a modifié la décision 31-53 sur la publicité des barèmes de prix sur le marché de l'acier par sa décision 2-54. A quelques nuances près, le contenu des barèmes publiés reste le même. En revanche, les barèmes déjà publiés ne devront faire l'objet d'une nouvelle publication que si les modifications intervenues font apparaître entre les prix effectivement pratiqués et les

(15) L'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 90.

(16) Concl. LAGRANGE sous 1-54. Recueil, I, 41.

(17) Décision 1-54 modifiant la décision 30-53 du 7-1-1954. (J. O., C.E.C.A., 13-1-54.)

(18) Décision 2-54 modifiant la décision 31-53 du 7-1-1954 (J.O., C.E.C.A., 13-1-54.)

(19) Décision 1-54, article 2.

prix publiés, un « *écart moyen* » dépassant 2,5 %. Cet écart est calculé par catégorie de produits sur l'ensemble des transactions opérées dans les derniers 60 jours. Le délai de cinq jours, à l'expiration duquel les barèmes adressés à la Haute Autorité étaient applicables aux termes de la décision 31-53, est de plus réduit à un jour franc.

Dans les considérants de la Décision 2-54, la Haute Autorité justifia l'assouplissement ainsi introduit sur le marché de l'acier dans les conditions de publicité des barèmes de prix — « la publicité des prix et conditions de vente... doit être assurée suivant des modalités compatibles avec une libre formation des prix de l'acier, conforme à l'évolution du marché et aux nécessités de négociations commerciales ; ...en conséquence, les barèmes publiés doivent exprimer le niveau des prix clairement établis par le marché ; ...toutefois, les entreprises ne doivent pas être tenues de consacrer, par une publication immédiate, des ajustements de prix répondant aux fluctuations mineures ou passagères que peut présenter le marché de l'acier ». (20)

SECTION 2

LES RECOURS INTENTES DEVANT LA COUR

Le 9 février 1954, le gouvernement français introduisit devant la Cour de Justice, un recours (n° 1-54) tendant à l'annulation des décisions 1, 2 et 3-54 de la Haute Autorité. Selon lui, en effet, l'article 60 du Traité liait de façon si étroite le moyen — obligation de publier et de respecter strictement les barèmes — à l'objectif — prohibition des discriminations — que toute infraction aux règles de publicité devait être considérée comme une pratique discriminatoire. Si le Traité confiait à la Haute Autorité la réglementation des modalités de publication, il ne lui donnait pas le pouvoir de fixer ni le contenu, ni l'étendue de l'obligation de publication. Aussi, l'assouplissement des conditions de publicité constituait-il une infraction au Traité (21).

Le 18 février 1954, le gouvernement italien introduisit à son tour un recours (n° 27-54) fondé sur des motifs sensiblement identiques. Le

(20) La décision 3-54 complétait le mécanisme par un système d'informations que les entreprises devaient fournir au moins deux fois par mois sur l'écart moyen pratiqué pendant la période écoulée ainsi que sur l'écart minimum (par application de l'art. 47 du Traité).

(21) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 96.

même jour, les entreprises italiennes « Associazione industrie siderurgiche italiane » et « industrie siderurgiche associate » saisirent la Cour, en demandant l'annulation des mêmes décisions (Recours n^{os} 3 et 4-54).

Les recours en annulation intentés devant la Cour plaçaient la Haute Juridiction en présence de deux thèses entre lesquelles elle devait choisir. L'agent du gouvernement français, M. P. Reuter mit particulièrement l'accent sur cette idée dans sa plaidoirie, prononcée devant la Cour, le 28 octobre 1954 (22). « *La thèse du gouvernement français* (23), déclara notamment M. P. Reuter, est que la publicité des barèmes doit être organisée de telle manière que les prix appliqués aux transactions individuelles soient connus d'une manière utile de tous les intéressés : acheteurs, concurrents, Etats, de manière... que les autres acheteurs éventuels puissent en revendiquer le bénéfice. Si cette condition est remplie, la Haute Autorité est libre : elle détermine les formes et les modalités de cette publicité... *La thèse de la Haute Autorité* nous semble être... la suivante : la liberté de la Haute Autorité de rendre public les barèmes des prix et conditions de vente est totale... ainsi la Haute Autorité pourrait, à son gré, ou bien rendre obligatoire la publication des barèmes avant leur application, ou bien supprimer la publication de tout prix applicable à une transaction individuelle. Les barèmes pourraient contenir des prix moyens ou des prix fermes. La publicité pourrait même être entièrement supprimée si elle était totalement inutile pour la sanction des pratiques interdites. »

C'est naturellement la thèse du gouvernement français que M. P. Reuter s'attacha à défendre dans sa plaidoirie. Il fit, en particulier, observer que « les décisions incriminées livrent à la publicité un prix statistique moyen futur à 2,5 % près » (24). Dans de telles conditions, si le barème publié par l'entreprise présente un intérêt juridique dans les relations de l'entreprise et de la Haute Autorité, il n'en présente aucun dans les rapports de l'entreprise et des tiers intéressés. « En substituant un prix moyen aux prix appliqués dans chaque transaction individuelle, on ne fournit aucune communication ayant une valeur juridique à l'égard des acheteurs futurs, ni des concurrents, ni de l'Etat » (24). Sans doute les prix effectivement pratiqués font-ils l'objet d'informations adressées à la Haute Autorité (25) mais elles lui sont réservées et peuvent même être couvertes par le secret professionnel prévu à l'article 47 (26).

(22) Et publié dans la *Revue de Droit Social*, 1955, p. 6 et s.

(23) Rappelons que les thèses soutenues par les autres requérants étaient voisines.

(24) *Revue Droit Social*, *op. cit.*, 1955, p. 8.

(25) Cf. Décision 3-54, et *supra*, p. 332 (note 20).

(26) *Revue Droit Social*, *op. cit.*, 1955, p. 9. L'article 47 permet, en effet, à la Haute Autorité de recueillir « les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». C'est en vertu de ses dispositions que la décision 3-54 astreint les entreprises à fournir périodiquement des renseignements à la Haute Autorité sur les prix effectivement pratiqués. Or, l'article 47-2°, prévoit que « la Haute Autorité est tenue de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel... ».

Dans ses conclusions, rendues dans l'affaire 1-54 (27) M. l'Avocat général Lagrange défendit au contraire la thèse de la Haute Autorité. M. Lagrange fit observer que tout le problème était de savoir si, aux termes de l'article 60, paragraphe 2a), la Haute Autorité pouvait ou non autoriser un régime de publicité souple tel que celui institué par la décision 2-54. Tout reposait ainsi sur l'interprétation du texte « Les barèmes... doivent être rendus publics, dans la mesure et dans les formes prescrites par la Haute Autorité ». M. Lagrange, se livrant à cette analyse, constata en premier lieu que « les arguments de texte tirés de l'article 60, paragraphe 2a) lui-même apparaissent nullement concluants » (27). L'interprétation du texte dans le cadre de l'article 60 n'était pas, elle non plus, déterminante. C'est dans le cadre de l'ensemble du Traité que l'avocat général proposa d'interpréter le texte litigieux (28).

C'est dans ce cadre général qu'apparaissent les objectifs visés par les auteurs du Traité en matière de publicité des prix et conditions de vente. Le Traité repose sur une « règle de jeu » (30), la libre concurrence, que les interdictions, les réglementations, les sanctions n'ont pour objet que de faire respecter. Aussi « lorsque la Haute Autorité est appelée à exercer un pouvoir tel que celui qui lui est conféré par l'article 60, paragraphe 2, de fixer les conditions de publicité des barèmes, elle ne doit perdre de vue aucun des objectifs du Traité et, pour atteindre celui ou ceux qui sont plus spécialement visés par la disposition à appliquer, éviter d'en sacrifier d'autres peut-être plus importants » (31). Il faut tenir compte des conditions particulières du marché de l'acier, aussi bien de celles qui lui sont inhérentes que de celles qui tiennent à la conjoncture.

Or, le marché de l'acier est très loin de constituer le « marché idéal » décrit par la doctrine économique (32), et où, sans entente préalable, dans des conditions de publicité parfaite, vendeurs et acheteurs discutent librement leurs prix. Le marché de l'acier est tellement sensible à la conjoncture que « les entreprises ont une tendance toute naturelle à se prémunir contre ces effets par des ententes ; ce qui se comprend, si l'on pense à l'importance énorme des charges fixes, salaires et investissements en particulier, et aux difficultés financières, sociales et autres que des à-coups trop brusques risquent d'entraîner... Les ententes en cette matière sont donc particulièrement difficiles à éviter... et il est particulièrement difficile aussi de s'y attaquer, en raison tant du petit nombre des entre-

(27) Concl. sous 1-54. Recueil, I, page 37 et s.

(28) Sur la méthode d'interprétation suivie par l'avocat général, cf. *supra*, p. 120-121.

(29) Concl. Recueil, I, 50.

(30) Concl. Recueil, I, 55.

(31) Concl. Recueil, I, 55.

(32) M. LAGRANGE (Recueil, I, 56) cite notamment P. REBOUD. Précis Dalloz « Economie Politique », 1939, p. 436.

prises que de leur puissance... » (33). Dans de telles conditions, « à partir du moment où les prix ne se forment pas librement, la publicité manque totalement son objet qui est précisément de concourir à cette libre formation. Elle se trouve même avoir l'effet contraire en cristallisant les positions arrêtées par les vendeurs » (34). Telles sont les principales raisons pour lesquelles le régime de publicité souple, institué par la décision 2-54, est de l'avis de l'avocat général, conforme aux prescriptions du Traité.

SECTION 3

LES ARRETS DE LA COUR DE JUSTICE

Par ses arrêts du 21 décembre 1954, arrêt 1-54 (35), rendu sur le recours du gouvernement français et arrêt 2-54 (36) rendu sur le recours du gouvernement italien, la Cour suivit partiellement les conclusions des requérants, écartant la thèse de la Haute Autorité et de l'avocat général. Elle annula l'article premier de la décision de la Haute Autorité n° 2-54, rejetant les recours dans la mesure où ils tendaient à l'annulation des décisions 1-54 et 3-54 ainsi que des articles 2 et 3 de la décision 2-54 (37).

En premier lieu, la Cour considère que la décision 1-54 de la Haute Autorité ne viole en rien les dispositions du Traité. Cette décision introduit, nous l'avons vu, une distinction entre la publicité et la discrimination, en créant ainsi deux sortes de contraventions, les unes aux règles de non-discrimination, les autres aux règles de publicité des prix. L'application par un vendeur de prix s'écartant de ceux prévus par son barème ne constitue plus ipso-facto une pratique discriminatoire interdite par le Traité. « Tout en reconnaissant qu'il existe un lien de finalité entre les

(33) Concl. Recueil, I, 57.

(34) Concl. Recueil, I, 57.

(35) Arrêt 1-54. Recueil, I, 7.

(36) Arrêt 2-54. Recueil, I, 73.

(37) Par ses arrêts du 11-2-1955 (arrêt 3-54. Recueil I, 123 rendu sur le recours de l'Associazione Industrie Siderurgiche italiane et arrêt 4-54. Recueil I, 177 rendu sur le recours de l'Industria Siderurgica italiana) la Cour rejeta les recours intentés par les associations italiennes d'entreprises dans la mesure où ils étaient intentés contre la décision 1-54, ainsi que contre les articles 2 et 3 de la décision 2-54. Elle constata qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur les recours en annulation formés contre l'article premier de la décision 2-54 (déjà annulé) et contre la décision 3-54 (abrogée par la décision 1-55 du 4-1-55).

deux paragraphes de l'article 60, la Cour ne voit aucune violation du Traité dans cette distinction. En effet, le Traité ne prévoit nulle part que toute contravention aux règles sur la publication des prix constitue en même temps l'une des pratiques interdites par l'article 60, paragraphe 1. « En ce qui concerne plus spécialement l'interdiction des pratiques discriminatoires, il est incontestable que le fait d'appliquer un écart de n'importe quelle ampleur par rapport aux prix ou conditions prévues par le barème d'une entreprise ne constitue pas une discrimination lorsqu'il s'agit d'une transaction singulière ou lorsque le même écart est appliqué à toutes les transactions comparables » (38). Sans doute la décision 1-54 ne définit-elle pas les notions de « transactions singulières » ou de « transactions comparables ». Mais ces notions se prêtent mal à une définition abstraite. « Il se peut, en effet, remarque la Cour, que des transactions conclues à une journée seulement d'intervalle constituent des transactions non comparables, si, entre temps, le marché a complètement changé ; d'autre part, il se peut que deux transactions soient comparables, quoique éloignées de plusieurs semaines, si le marché dans cet intervalle est resté stable. La comparabilité ne peut être admise qu'en fonction des circonstances qui la distinguent. » (39)

La décision 1-54 tient compte des fluctuations du marché et de leur incidence sur l'existence ou l'absence de pratiques discriminatoires : elle abandonne à l'entreprise elle-même l'appréciation du caractère singulier ou non comparable de la transaction, mais elle met le fardeau de la preuve à la charge de cette même entreprise. Si cette dernière n'est pas en état de prouver le caractère singulier ou non comparable d'une transaction pour justifier un écart entre le prix effectivement pratiqué et le prix publié, elle est responsable de son erreur et est exposée aux sanctions prévues à l'article 64 du Traité. Sur ce point, la Cour admet le nouveau système adopté par la Haute Autorité, la nature des fluctuations sur un marché libre supposant un contrôle à postériori du respect du principe de non-discrimination. Elle fait observer, en outre, que c'est la décision 30-53 qui était critiquable « puisqu'elle déclarait discriminatoires, sans admettre expressément la preuve contraire, des transactions qui, en fait n'étaient pas entachées de ce vice » (40).

En revanche, la Cour juge que l'article premier de la décision 2-54 est incompatible avec le Traité « dans la mesure où il permet aux entreprises d'appliquer un écart moyen en plus ou en moins entre les prix effectivement appliqués et les prix publiés, sans publication préalable de modifications aux barèmes » (41).

La Cour examine tout d'abord « les buts qui s'imposent à la Haute Autorité quand elle définit les pratiques interdites et quand elle règle la

(38) Arrêt 1-54. Recueil, I, 20.

(39) Arrêt 1-54. Recueil, I, 21.

(40) Arrêt 1-54. Recueil, I, 20.

(41) Arrêt 1-54. Recueil, I, 22.

publicité des prix et des conditions de vente » (42). Elle constate « que la publicité obligatoire est prévue par le Traité pour atteindre les trois buts suivants :

1°) empêcher autant que possible les pratiques interdites

2°) permettre aux acheteurs de se renseigner exactement sur les prix et de participer également au contrôle des discriminations

3°) permettre aux entreprises de connaître exactement les prix de leurs concurrents, pour leur ouvrir la possibilité de s'aligner » (43).

Dans ces conditions, et si la publicité des barèmes est effectuée auprès de la Haute Autorité, elle doit aussi produire des conséquences juridiques à l'égard des tiers, et notamment à l'égard des entreprises qui veulent s'aligner sur les prix de leurs concurrents. « Par cet effet, inhérent à la publication des barèmes, celle-ci se distingue... des simples informations recueillies par la Haute Autorité selon l'article 47 » (44) du Traité. « Si la publication n'était pas destinée à informer le public en général, ajoute la Cour on ne pourrait expliquer pourquoi le Traité ne se contente pas de dire « que les barèmes doivent être communiqués à la Haute Autorité » (44).

Ainsi, la Cour estime-t-elle que si la publicité est un moyen pour atteindre les buts énoncés à l'article 60, paragraphe 1, *elle est « un moyen impérativement prescrit par le Traité et non pas un moyen qui pourrait être remplacé par n'importe quel autre éventuellement susceptible d'aboutir aux mêmes résultats »* (45).

Analysant les dispositions du Traité, la Cour fait ensuite observer que « l'expression « barème » conserve dans le Traité son sens usuel et vise les prix sur la base desquels les entreprises se déclarent disposées à vendre leurs produits » (46). Les barèmes ne sont donc pas « des documents propres au Traité, seulement et spécialement établis en vue des buts du Traité » (46), mais des « documents d'un type consacré par les usages commerciaux préexistants » (46). Leurs effets juridiques à l'égard des tiers intéressés sont très simples à déterminer : *les barèmes constituent « une offre de contracter sur la base du prix qu'ils énoncent »* (46). Aussi doivent-ils être publiés préalablement à leur application sur le marché commun : « la publication des barèmes doit obligatoirement être faite avant que les entreprises puissent appliquer des prix nouveaux » (47).

Une dernière question se pose à la Cour : le Traité exige-t-il la publication des prix exacts ou suffit-il de publier des prix moyens ou approximatifs ? La Cour estime à ce sujet qu'aucun doute n'est permis : « le

(42) Arrêt 1-54. Recueil, I, 22-23.

(43) Arrêt 1-54. Recueil, I, 24.

(44) Arrêt 1-54. Recueil, I, 24.

(45) Arrêt 1-54. Recueil, I, 25.

(46) Arrêt 1-54. Recueil, I, 26.

(47) Arrêt 1-54. Recueil, I, 27.

Traité prescrit une publication des prix exacts sous forme de barèmes. Cela ressort des buts auxquels le principe de la publication des prix doit conduire : l'information des acheteurs n'a de valeur pour eux que si elle les renseigne sur les prix exacts auxquels ils peuvent acheter. De même la publication doit permettre l'alignement et celui-ci doit se faire sur les prix exacts du concurrent » (48). « ...Selon le système imposé par le Traité, précise la Cour, tout ce qui est indispensable à la connaissance du prix exact doit obligatoirement se trouver dans le barème » (49).

Ni le danger d'ententes entre les producteurs qui de l'avis de la Haute Autorité serait inhérent au système antérieur, ni la tendance à la baisse des prix, ne saurait justifier une atteinte au principe de la publication des prix « puisque cette publication est prescrite par le Traité » (50). Ce dernier accorde d'ailleurs à la Haute Autorité les moyens de lutter tant contre les ententes illicites que contre les perturbations du marché.

Tirant les conclusions de son analyse (51), la Cour annula l'article premier de la décision 2-54 (52). A la suite de l'arrêt de la Cour, la Haute Autorité, précisa dans une communication publiée au *Journal Officiel* (53) que l'article premier de la décision 2-54 était automatiquement supprimé et disparaissait des dispositions en vigueur (54).

Il est aisé de souligner l'importance des deux questions tranchées par la Cour de Justice. Rejetant les recours en annulation dirigés contre la décision 1-54 de la Haute Autorité, elle a admis que le contrôle du respect du principe de non-discrimination puisse, en matière de prix, intervenir à postériori. En revanche, annulant l'article premier de la décision 2-54, elle s'est refusée à tolérer que les vendeurs puissent pratiquer des écarts par rapport aux barèmes publiés. Sans doute « le souci de la libre formation des prix sur le marché (a-t-il) spécialement préoccupé la Cour » (55). Toutefois, selon elle, le Traité ne peut justifier une autre

(48) Arrêt 1-54. Recueil, I, 27.

(49) Arrêt 1-54. Recueil, I, 28.

(50) Arrêt 1-54. Recueil, I, 30.

(51) Par l'arrêt 2-54, la Cour a, en outre, constaté que l'article de la décision 2-54 était contraire au paragraphe 30 de la Convention relative aux Dispositions transitoires dans lequel « la Cour voit... l'interdiction de toute vente en Italie au-dessous des prix prévus par le barème ». (Cf. Arrêt 2-54. Recueil, I, 101.)

(52) Elle a, en outre, constaté que le renvoi, fait par l'article 2 de la décision 2-54 à son article premier ne justifiait pas l'annulation de l'article 2, ledit renvoi devenant sans objet par suite de l'annulation de l'article premier. De même, la décision 3-54 — apparemment destinée à compléter le système de l'écart — n'était pas en elle-même contraire au Traité mais elle devenait sans objet du fait de l'annulation de la décision 2-54 (Cf. arrêt 1-54. Recueil 1-32).

(53) *J. O.*, C.E.C.A., 11-1-1955.

(54) De plus, la Haute Autorité abrogea la décision 3-54 devenue sans objet, par la décision 1-55 du 4-1-55 (*J. O.*, C.E.C.A., 2-1-1955).

(55) Arrêt 1-54. Recueil, I, 31.

décision : « le Traité part de l'idée que la libre formation des prix est garantie par la liberté, accordée aux entreprises, de fixer elles-mêmes leurs prix et de publier de nouveaux barèmes quand elles veulent les modifier. Si la conjoncture change, les producteurs sont forcés d'adapter leurs barèmes, et c'est de cette façon que « le marché fait le prix » (56). La Cour ajoute : « ...tout en partant de l'idée d'une libre formation des prix, il ne faut pas oublier que le Traité interdit toute discrimination et qu'il prévoit le droit à l'alignement. Pour ces raisons, le Traité a prévu le principe de la publicité obligatoire et préalable des barèmes de prix et conditions de vente ». La Cour apporte enfin le plus grand soin à justifier l'annulation de la décision de la Haute Autorité. « La Cour doit s'abstenir de se prononcer sur l'opportunité (du régime institué par le Traité) ; elle ne peut que constater qu'il a été consacré par le Traité qui — à tort ou à raison — ne contient pas de texte permettant une certaine souplesse de barèmes en cas d'oscillations mineures ou passagères » (57).

Il n'en reste pas moins que l'interprétation de l'article 60 du Traité par la Cour est très restrictive. Les positions défendues par la Haute Autorité et par l'avocat général dans les affaires 1 et 2-54 montrent que d'autres interprétations du Traité n'étaient pas exclues. La décision annulée avait pour objectif, dans une situation de récession, de freiner la tendance à la baisse des prix de l'acier. Son application pratique, au cours des premiers mois de 1954 — et avant qu'interviennent les arrêts de la Cour — fait apparaître que cet objectif a été atteint. En effet, dès le début de 1954, un rabais de 2,5 % fut uniformément accordé par le vendeur dans chaque transaction individuelle. Cette stabilité s'étant maintenue pendant plus de soixante jours, c'était là l'écart en baisse maximum que pouvait consentir le vendeur. Des écarts en hausse pouvaient bien intervenir mais, non des écarts en baisse, puisque l'écart maximum de 2,5 % avait été atteint. Dans la mesure où de nouveaux barèmes n'étaient pas publiés, il fallait attendre d'abord une hausse pour qu'une possibilité nouvelle de baisse réapparaisse (58). Dans les faits, la baisse des prix de l'acier fut immobilisée. On peut craindre, en revanche, que la publication préalable de barème de prix en baisse, telle qu'elle est imposée par la Cour, n'entraîne, en cas de crise ou même plus simplement de récession économique, une précipitation de la baisse des prix.

Le succès de l'application pratique de la décision 2-54, puis son annulation par la Cour a d'ailleurs conduit la Commission du marché commun de l'Assemblée commune à étudier le problème (59). La Commission constata que l'augmentation de la demande de produits sidérurgiques avait provisoirement fait disparaître la difficulté que la décision

(56) Arrêt 1-54. Recueil, I, 31.

(57) Arrêt 1-54. Recueil, I, 31.

(58) Cf. *Revue de Droit Social*, 1955, *op. cit.*, p. 1.

(59) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 99.

annulée devait supprimer, mais « dans l'éventualité d'une nouvelle diminution de la demande, et compte tenu de ce *qu'une application restrictive des dispositions du Traité ne permet pas aux prix de se former librement selon les lois du marché*, la Commission (suggéra)... à la Haute Autorité de rechercher de nouvelles solutions » (59) (60). Cette inquiétude parlementaire souligne clairement la portée des arrêts de la Cour : la Haute Juridiction a préféré interpréter restrictivement l'article 60, de façon à éviter qu'à la faveur d'un climat de récession ne réapparaissent les discriminations qu'ont voulu interdire les auteurs du Traité. Pour faire face à une crise, ou même à une simple récession, la Haute Autorité devra appliquer les dispositions du traité, expressément prévues à cet effet.

Depuis lors, parmi les multiples recours dont fut saisie la Cour de Justice, fort peu mirent en cause les décisions arrêtées par la Haute Autorité sur le marché de l'acier. C'est qu'en effet la situation est restée saine et que, si le marché de l'acier a pu momentanément enregistrer les secousses des phénomènes de récession générale, la production sidérurgique a été constamment en expansion (61).

Néanmoins, deux types particuliers de recours ont conduit la Cour à se prononcer sur l'application des règles du Traité relatives à la formation du prix sur le marché de l'acier. La répercussion des arrêts auxquels ils donnèrent lieu fut beaucoup plus limitée. Les premiers recours furent intentés contre des sanctions prises par la Haute Autorité, à l'encontre des entreprises. Un autre recours mit en cause les pouvoirs d'information dont dispose la Haute Autorité, aux termes de l'article 47.

1) L'article 64 du Traité donne à la Haute Autorité le pouvoir de prononcer à l'encontre des entreprises qui violeraient les dispositions du chapitre V du titre III du traité, relatives aux prix, ou qui contreviendraient aux décisions prises pour leur application, des amendes. Celles-ci peuvent être fixées « à concurrence du double de la valeur des ventes irrégulières ; en cas de récidive, le maximum est doublé — ». Ainsi, la Haute Autorité dispose-t-elle d'un pouvoir de sanction (62) permettant de contraindre les entreprises à appliquer ses décisions. Elle fut conduite à infliger à la Société « Acciairie Laminatori magliano alpi » (ALMA), par une décision du 24 octobre 1956, une amende de 800 000 livres pour infraction à l'obligation de publier ses barèmes. De même, elle infligea à la

(60) Cf. rapport présenté par M. POHLE au nom de la Commission du marché commun. (Assemblée commune, doc. n° 19, J. O. de la C.E.C.A., documents parlementaires, 1954-55.)

(61) Cf. les 10 premiers rapports généraux de la Haute Autorité. Ici encore, nous faisons abstraction des problèmes soulevés par l'approvisionnement en ferraille. Celle-ci étant une matière première de l'acier, sa pénurie eût évidemment des conséquences sur la production sidérurgique. Elles ne furent pas durables. (Cf. le titre 2 de la 2^e partie, *infra*, p. 373 et s.)

(62) Cf. *supra*, p. 284.

Société « Macchiorlattidalmas e figli », par une décision du 14 novembre 1958, une amende de 2 500 000 liras pour non respect des barèmes publiés : cette entreprise avait conclu des ventes à des prix supérieurs à ceux de son barème. De même encore, par une décision du 21 juin 1961, la Haute Autorité infligea une amende de 8 000 000 liras à la Société « Acciaire ferriere e fonderie di modena ». C'est également pour non-respect des barèmes publiés que fut prise cette sanction, mais, cette fois, à la suite de rabais illicites accordés à certains acheteurs (63). La Cour saisie de recours de pleine juridiction contre ces décisions (64) contrôla dans tous les cas l'existence de l'infraction.

La Cour estima qu'« il (suffisait) de constater la violation des règles de publicité pour justifier légalement l'application d'une sanction pécuniaire » (65). Mais elle précisa que l'infraction était plus ou moins grave, selon que « la méconnaissance des règles de publicité (recouvrait)... ou ne (recouvrait) pas une violation des règles de non-discrimination » (66). Faisant application de ce double principe, la Cour rechercha, dans chaque cas, si le montant de l'amende était proportionné à la gravité des infractions, eu égard aux limites prévues par l'article 64 du Traité (67). Par ses arrêts du 10 décembre 1957 (68) et du 17 décembre 1959 (68), elle rejeta les recours 8-56 et 1-59. En revanche, par son arrêt du 12 juillet 1962 (69) elle accueillit partiellement le recours 16-61 et réduisit le montant de l'amende à laquelle avait été condamnée la société « Acciaire ferriere e fonderie di modena » de 8 000 000 à 4 000 000 liras.

2) L'article 47 du Traité donne à la Haute Autorité le pouvoir de recueillir toutes les informations « nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». Elle peut, en outre « faire procéder à toutes les vérifications nécessaires ». Si la Haute Autorité est tenue par le secret professionnel en ce qui concerne les informations qui relèvent de cette règle, les entreprises sont quant à elles, tenues de fournir correctement les informations requises et de se prêter à tous les contrôles jugés nécessaires (70). Ces contrôles permettent notamment à la Haute Autorité de vérifier si telle entreprise applique correctement ses barèmes de prix et conditions de vente, si elle respecte l'ensemble des dispositions du Traité et des décisions de la Haute Autorité en matière de prix.

Au mois de novembre 1958, une entreprise italienne, la société

(63) Sous des formes diverses : prise en charge des frais de transport, etc.

(64) Recours n° 8-56, 1-59 et 16-61.

(65) Arrêt 1-59. Recueil, V, 426.

(66) Cf. notamment arrêt 1-59. Recueil, V, 428 ; sur les pouvoirs de la Cour dans l'hypothèse de tels recours de pleine juridiction, cf. *infra*, p. 281 et s.

(67) Arrêt 8-56. Recueil, III, 179.

(68) Arrêt 1-59. Recueil, V, 415.

(69) Arrêt 16-61. Recueil, VIII, 547.

(70) L'article 47, 3° alinéa, donne à la Haute Autorité le pouvoir de prendre à l'encontre des entreprises récalcitrantes, des sanctions : amendes et astreintes.

« Acciaieria e tubifiao di brescia », reçut la visite d'un inspecteur de la Haute Autorité. Cette entreprise exerce une double activité ; l'une de caractère sidérurgique relève de la juridiction de la C.E.C.A., l'autre de caractère mécanique lui échappe. Bien que placée sous la même gestion, les deux secteurs d'activité industrielle sont distincts quant aux établissements de production, aux procédés de fabrication, à l'approvisionnement et à la clientèle (71). Estimant que certains documents dont l'inspecteur exigeait la production portaient sur sa production mécanique, la société refusa de les lui communiquer. Elle refusa notamment de lui présenter le compte « profits et pertes ». L'entreprise italienne persistant dans son refus, la Haute Autorité prit, le 15 avril 1959, une décision aux termes de laquelle la société était « tenue de fournir... aux inspecteurs de la Haute Autorité chargés par elle (de contrôles)..., tous renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission et à leur soumettre aux mêmes fins tous documents et comptes de la société ; notamment les factures, les opérations passées par la banque ainsi que les éléments du compte des profits et pertes, tels que les comptes produits des ventes et frais généraux » (72). C'est contre cette décision que la Société italienne intenta, le 8 juin 1959, un recours en annulation devant la Cour.

Par son arrêt du 14 avril 1960 (73), la Cour décida que rien, dans l'article 47, ne permettait de conclure que la Haute Autorité devait prendre une décision préparatoire avant toute vérification. Elle admit cependant que la mission d'information envisagée par l'article 47 n'étant « ni définie, ni circonscrite » (74), les entreprises pouvaient estimer à priori que les activités des agents de la Haute Autorité risquaient de dépasser soit le cadre de leur mission, soit même la compétence de la Communauté. Dans un tel cas, elles seraient habilitées « à demander qu'il ne soit procédé ni au rassemblement d'informations, ni à des vérifications sans décision préalable départageant les points de vue divergents » (75). La Cour constata que c'était d'ailleurs le principe auquel s'était en l'espèce conformée la Haute Autorité. De même, la Cour admit que « l'exercice du droit de vérification de la Haute Autorité doit, en principe, se confiner à l'activité des entreprises dans les sphères de production de charbon et d'acier... — ainsi, tant que l'organisation administrative et, notamment, la comptabilité d'une entreprise sont basées sur une répartition nette entre les secteurs de production soumis au Traité C.E.C.A. et d'autres secteurs de production, la Haute Autorité, en principe, ne devrait pas étendre ses vérifications au delà du secteur charbonnier ou sidérurgique » (76). Mais la Cour refusa de suivre plus loin la requérante dans

(71) Cf. Recueil, V, 159-160.

(72) Recueil, VI, 160.

(73) Arrêt 31-59. Recueil, VI, 151.

(74) Arrêt 31-59. Recueil, VI, 172.

(75) Arrêt 31-59. Recueil, VI, 172.

(76) Arrêt 31-59. Recueil, VI, 174.

ses conclusions. Elle considéra, en effet, qu'il appartenait à la Haute Autorité de s'assurer qu'une telle division existait en réalité et que la répartition n'avait pas été faussée intentionnellement ou par erreur. En outre, même si la répartition se révélait correcte, la Cour estima que « la Haute Autorité (devait) pouvoir compléter ses recherches... par l'inspection de la partie afférante à la production non soumise au traité en vue de rechercher éventuellement (s'il n'existait) pas d'interférence entre les deux parties de la comptabilité pouvant déceler une violation du traité » (76). A toutes ces fins, c'est sur l'ensemble de l'administration de l'entreprise mixte que la Haute Autorité doit ainsi avoir un « droit de regard » (76). En conclusion, la Cour rejeta le recours en annulation.

En définitive, les conséquences pratiques des arrêts de la Cour de Justice ont été très limitées sur le marché de l'acier. Jusqu'à présent, la Haute Juridiction n'a été saisie, en effet, que de recours peu nombreux. De plus, seules les premières affaires qui lui furent soumises eurent un certain retentissement : la Cour dut se prononcer sur le régime de la publicité des prix et, nous l'avons vu, les conséquences de ses arrêts 1 et 2-54 furent discutées, en particulier sur le plan parlementaire. Les autres litiges dont la Cour eût à connaître, en revanche, n'ont pas soulevé de très importants problèmes. Ils ne concernaient que le fonctionnement pratique du régime de publicité des prix et l'application de ses indispensables compléments, le contrôle et les sanctions.

Une remarque, toutefois, s'impose. Peu de problèmes graves se sont posés sur le marché de l'acier proprement dit, depuis l'entrée en vigueur du Traité de la C.E.C.A. L'expansion de l'industrie sidérurgique a été au contraire, en constant progrès (77). Dans de telles conditions, les interventions de la Haute Autorité devaient nécessairement être très limitées. Les décisions, arrêtées dans le cadre d'un fonctionnement normal des mécanismes économiques institués par le traité, ont été assez facilement acceptées par les Etats, comme par les entreprises. C'est seulement en période de crise, ou, du moins, lorsque des difficultés graves se présentent, que, peuvent surgir de graves conflits entre la Haute Autorité et les Etats ou les entreprises, et ce n'est qu'à défaut d'un règlement politique que la Cour est saisie. Alors seulement, elle exerce la mission capitale qui lui est dévolue par le traité : trancher le conflit. Dans une large mesure, le gouvernement des juges est un gouvernement de crises. C'est ce que fait clairement apparaître l'étude de l'action de la Haute Autorité sur le marché commun du charbon.

(77) La production d'acier brut de la Communauté est passée de 40 millions de tonnes en 1952 à près de 75 millions de tonnes en 1961. (Cf. 10^e Rapport général de la Haute Autorité. Graphique n° 8, p. 188.)

CHAPITRE II

LA FORMATION DU PRIX DU CHARBON SUR LE MARCHE COMMUN

Les règles de l'article 60 du Traité — dont nous avons vu l'application sur le marché de l'acier — s'appliquent également sur le marché du charbon : non-discrimination et publicité des barèmes de prix et conditions de vente sont ainsi les conditions apportées par le traité à une libre formation des prix du charbon sur le marché commun. Dès l'ouverture du marché commun du charbon, le 10 février 1953, la Haute Autorité fixa les conditions de publicité des barèmes et conditions de vente des entreprises charbonnières (1). De plus, par sa décision du 2 mai 1953 (2), la Haute Autorité définit certaines pratiques interdites sur le marché commun du charbon.

La situation du marché du charbon était toutefois très particulière, lors de l'entrée en vigueur du marché commun. Comme l'industrie de l'acier, l'industrie extractive de charbon est très sensible aux fluctuations de la demande. L'évolution de la demande de charbon est d'ailleurs liée aux conditions de l'écoulement de la production d'acier : un pourcentage important de la production de charbon est, en effet, destiné à l'industrie sidérurgique (3). A des facteurs conjoncturels, s'ajoutent cependant, pour l'industrie du charbon, des facteurs structurels de déséquilibre.

La consommation du charbon à des fins énergétiques diminue constamment, si du moins on la ramène au pourcentage qu'elle représente

(1) Décision 4-53, *J. O.*, C.E.C.A., 12-2-1953.

(2) Décision 30-53, *J. O.*, C.E.C.A., 4-5-53.

(3) Dans « l'exposé sur la situation de la Communauté », présenté par la Haute Autorité le 10-1-1953, un mois avant l'entrée en vigueur du marché commun, on peut lire qu'en 1952, sur un total de 213 millions 900 mille tonnes de charbon consommées dans la Communauté, 43 millions 800 mille tonnes furent consommées par l'industrie sidérurgique. (Exposé, p. 48.)

dans les ressources énergétiques globales. En France, par exemple, la proposition du charbon dans le total des ressources énergétiques est passée de 91,3 % en 1929 à 78,1 % en 1949 (4). Cette évolution, due à l'apparition de sources énergétiques nouvelles, ne semble pas pouvoir être arrêtée.

La production de charbon tend néanmoins à augmenter considérablement, en raison notamment du progrès des techniques extractives (5). Mais, dans le même temps, les stocks augmentent dangereusement sur le carreau des mines au moment où entre en vigueur le marché commun (6). Cette surproduction est d'autant plus difficile à écouler qu'une grande partie des charbons stockés est constituée par des « sortes » (7) de charbon pour lesquelles la demande est en baisse. En revanche, un certain déficit subsiste pour certaines catégories — principalement le charbon à coke et l'anhracite — et des importations restent nécessaires (8). C'est d'ailleurs là une particularité constante de ce marché : les catégories et sortes de charbon ne sont pas interchangeables et la surproduction de certaines d'entre elles n'évite pas pour d'autres catégories ou sortes, une situation de pénurie.

A ces particularités globales du marché du charbon, viennent s'ajouter les particularités nationales. La situation de la Belgique a été notamment « le plus sérieux obstacle à l'intégration dans le marché commun qui se soit posé aux négociateurs de 1950 » (9). Le prix de la tonne de charbon belge, dû, en grande partie, au mauvais rendement des charbonnages belges (9), est, en effet, très élevé lors de l'entrée en vigueur du marché commun.

C'est pour faire face à cette situation du marché du charbon dans la Communauté et, tout spécialement, « pour éviter qu'il se produise des déplacements de production préciptés et dangereux » (10) que des mécanismes de sauvegarde furent institués par le chapitre II de la troisième partie de la Convention relative aux dispositions transitoires. *Deux séries de mesures de sauvegarde ont été prévues.*

Les premières s'appliquent à l'ensemble de la Communauté. La

(4) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 172.

(5) La production de houille des pays de la Communauté est ainsi passée de 95 millions de tonnes en 1945 à 240 millions de tonnes en 1952 (exposé sur la situation de la Communauté, présenté par la Haute Autorité le 10-1-53, p. 41).

(6) Le stock de charbon sur le carreau des mines des pays de la Communauté est ainsi passé du 30-9-51 au 30-9-52 de 2 millions 221 mille tonnes à 5 millions 961 mille tonnes. (Exposé sur la situation de la Communauté, 10-1-53, *op. cit.*, p. 48.)

(7) Terme technique qui renvoie aux qualités propres des différents types de charbons, gras, maigres, etc.

(8) Pour le premier trimestre de 1953, les pays membres de la Communauté ont dû satisfaire un besoin d'importation de 2 millions 150 mille tonnes de charbon américain. (Exposé sur la situation de la Communauté, *op. cit.*, p. 49.)

(9) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 173.

(10) Paragraphe 24 de la Convention relative aux Dispositions transitoires.

Haute Autorité peut, aux termes du paragraphe 24 de la Convention, autoriser pendant la période de transition et sous son contrôle :

a) l'application des pratiques interdites par l'article 60, paragraphe 2, alinéa b (différenciation des prix suivant les lieux de vente) ainsi que l'établissement de prix de zone dans des cas non prévus par le Traité ;

b) le maintien ou l'établissement de caisses ou mécanismes nationaux de compensation.

Les secondes mesures de sauvegarde sont propres à certains pays de la Communauté. Elles concernent la Belgique, l'Italie et la France.

Trois catégories de mesures sont instituées à l'égard du charbon belge : Une limitation de la réduction éventuelle de la production, un isolement du marché belge et un mécanisme de péréquation destiné à abaisser le prix du charbon belge, tant auprès des consommateurs belges qu'auprès des autres consommateurs de la Communauté (11). Les charbonnages italiens de Sulcis peuvent eux aussi bénéficier de l'aide du prélèvement de péréquation, pendant deux ans. Les droits de douane peuvent, de plus, être maintenus à certains taux pendant la période transitoire en ce qui concerne le coke italien. Les charbonnages français, enfin, bénéficient de deux mesures de sauvegarde : une limitation des réductions éventuelles de la production est prévue ; le cas échéant, un prélèvement de péréquation peut leur être affecté.

Ces dispositions n'ont toutefois qu'un caractère transitoire. Elles ne sont pas les seules à donner à la Haute Autorité les moyens d'intervention sur le marché du charbon. Le Traité lui-même, en effet, par son article 61, permet à la Haute Autorité de pratiquer une politique de fixation de prix maxima ou de prix minima ; son article 37 autorise, en outre, dans les cas extrêmes, la suspension du fonctionnement normal du marché commun (12).

Telles sont les armes dont est dotée la Haute Autorité pour faire face aux redoutables problèmes posés par l'établissement, puis le fonctionnement du marché commun du charbon. Tout à tour, devant les multiples difficultés qui se présentèrent, la Haute Autorité dut recourir aux unes et aux autres. Deux aspects fondamentaux de sa politique furent contestés devant la Cour de Justice. En premier lieu, la politique autoritaire de prix, pratiquée par la Haute Autorité, sur l'ensemble du marché commun, au cours des premières années de son fonctionnement, donna lieu à plusieurs recours. En second lieu, les interventions de la Haute Autorité sur le marché belge du charbon firent également l'objet de recours, intentés par plusieurs entreprises ou associations d'entreprises charbonnières belges.

(11) Cf. sur ces points, P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 293 et s.

(12) Cf. *supra*, p. 224.

SECTION I

LA POLITIQUE DE PRIX DE LA HAUTE AUTORITE
SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON

La situation particulière du marché du charbon dans la communauté amena la Haute Autorité à définir, dès l'entrée en vigueur du marché commun du charbon (13), une politique de prix différente de celle qu'elle devait pratiquer sur le marché de l'acier. En ce qui concerne l'acier, la Haute Autorité laissa à la concurrence le soin de fixer le prix, se bornant à appliquer l'article 60 du Traité, en définissant les pratiques interdites et les conditions de publicité des prix (14). En ce qui concerne le charbon, au contraire, si la Haute Autorité a également défini les conditions d'application de l'article 60 (15) elle ne limita pas son intervention à de telles mesures. Elle fit, en outre, application des dispositions de l'article 61 du Traité.

L'article 61 lui permet, en effet, de pratiquer une politique de prix autoritaire : « Sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises », « après consultation du Comité Consultatif et du Conseil », la Haute Autorité peut fixer des prix maxima ou des prix minima, à l'intérieur du marché commun, ou à l'exportation, suivant les cas (16). La Haute Autorité peut notamment fixer des *prix maxima* à l'intérieur du marché commun si elle reconnaît qu'une telle décision est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité (17). Elle peut fixer des *prix minima* si elle reconnaît l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste.

En vertu de ces dispositions, la Haute Autorité fixa, pour l'ensemble

(13) Rappelons que l'entrée en vigueur du marché commun du charbon a eu lieu le 10-2-1953 et celle du marché commun de l'acier le 1-5-1953.

(14) Cf. *supra*, p. 328.

(15) Cf. *supra*, p. 345.

(16) A défaut d'initiative de la Haute Autorité, le gouvernement de l'un des Etats membres peut saisir le Conseil qui, par décision prise à l'unanimité, peut inviter la Haute Autorité à fixer des prix maxima ou minima.

(17) En particulier, l'objectif défini à l'article 3 c) : « veiller à l'établissement des prix les plus bas dans des conditions telles qu'ils n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions, ni de l'ensemble des prix dans une autre période, tout en permettant les amortissements nécessaires et en ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération. »

des « catégories » et « sortes » de charbon (18), des prix maxima. Ce n'était d'ailleurs qu'une mesure de caractère transitoire. Jusqu'à l'entrée en vigueur du marché commun, les gouvernements pratiquaient une politique de fixation rigide des prix par sorte. La fixation de prix maxima par la Haute Autorité représentait une transition entre ce système et une libre détermination des prix (19).

Cette politique de la Haute Autorité fut bientôt contestée, par la voie parlementaire comme par la voie judiciaire.

§ 1. — *Les décisions de la Haute Autorité.*

Institués en 1953, les mécanismes de fixation de prix maxima du charbon furent profondément modifiés en 1954.

1) Une première série de décisions de la Haute Autorité intervint, au cours du mois de mars 1953. La décision 6-53 du 5 mars 1953 (20) fixa des prix maxima :

- a) pour certaines catégories de charbon d'un bassin déterminé ;
- b) pour certaines sortes d'un bassin déterminé ;
- c) pour la moyenne des prix de sortes dans chaque catégorie.

Cette réglementation générale était, aux termes de la décision 6-53, applicable jusqu'au 31 mars 1954. En application des principes définis dans cette décision, la Haute Autorité établit par ses décisions 7 à 24-53 (21) du 6 mars 1953, les limites de prix pour chaque bassin producteur (22). Les décisions 9 et 13-53 fixaient ainsi respectivement les prix maxima que devaient pratiquer les producteurs du Bassin de la Ruhr et les producteurs du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais.

2) Cette réglementation expirant le 31 mars 1954, la Haute Autorité entreprit de consulter le Comité Consultatif et le Conseil (23).

Le Comité Consultatif estima que la situation du marché ne justifiait plus le maintien d'un système de prix maxima, mais que ceux-ci pouvaient être maintenus durant une période limitée, en raison notamment de l'existence d'organismes de vente et d'achat, des difficultés des mines marginales, etc... Au Conseil spécial de Ministres, les opinions restèrent partagées. La Haute Autorité, quant à elle, estima que si l'évolution du marché commun du charbon ne nécessitait plus le maintien de prix maxima pour les entreprises de tous les bassins de la Communauté, il

(18) Sur la base de son barème propre.

(19) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 21.

(20) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. au cours de la période transitoire, *op. cit.*, n° 19.

(21) J. O., C.E.C.A., 13-3-1953.

(22) Décisions 7 à 24-53. (J. O., C.E.C.A., 13-3-1953.)

(23) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 21.

était toutefois nécessaire de conserver le mécanisme en vigueur, en ce qui concerne les entreprises de la Ruhr et du Pas-de-Calais. En effet, selon la Haute Autorité, le système de vente dans la Ruhr excluait toute concurrence effective entre les entreprises de ce bassin (24). De même, les modalités de distribution du charbon dans les échanges entre les pays de la Communauté ainsi que les règles tarifaires applicables aux transports internationaux, limitaient la concurrence dans le Bassin du Pas-de-Calais. Des effets contraires aux objectifs du Traité pouvaient résulter de cette situation, aussi bien sur les prix que sur la production, si aucune fixation de prix maxima n'intervenait. Dans une telle structure du marché du charbon, la Haute Autorité considérait, en effet, que si elle abolissait tous les prix maxima, ce seraient l'organisation de vente du Bassin de la Ruhr et celle des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais qui, en fait, détermineraient les prix du charbon. Aussi, par les décisions 18, 19 et 20-54 du 20 mars 1954 (25) — dont l'entrée en vigueur fut fixée au 1^{er} avril 1954 — la Haute Autorité modifia-t-elle la réglementation antérieure dont les effets prenaient fin le 31 mars 1954. La décision 18-54 simplifia les principes régissant la fixation de prix maxima : tout en maintenant ces prix maxima pour différentes catégories et sortes déterminées de charbon, elle abrogea, en effet, les limites antérieurement fixées pour les prix moyens de sortes dans chaque catégories. Les décisions 19 et 20-54 réduisirent le champ d'application des mécanismes de fixation de prix maxima aux seuls bassins de la Ruhr et du Nord - Pas-de-Calais. Ces nouvelles mesures devaient enfin s'étendre sur une période de temps limitée, expirant le 31 mars 1955. Ainsi, un assouplissement était-il apporté aux méthodes appliquées pour la fixation de prix maxima ; de plus, les nouvelles dispositions n'étaient prévues que pour une période limitée, « au cours de laquelle la Haute Autorité (devait préparer) les mesures propres à assurer le fonctionnement du marché commun dans les conditions prévues par le Traité » (26).

§ 2. — *Les contestations de la politique de prix de la Haute Autorité.*

En dépit des limites apportées par la Haute Autorité à cette nouvelle réglementation, celle-ci fit l'objet, sur le plan politique, de nombreuses critiques ; sur le plan judiciaire, d'un recours en annulation introduit par le gouvernement des Pays-Bas.

1) La politique de prix de la Haute Autorité fut vivement critiquée au sein de la Commission du marché commun de l'Assemblée Commune (27). Divers membres de la Commission estimèrent en effet que la

(24) Cf. *infra*, p. 431 et s.

(25) *J. O.*, C.E.C.A., 24-3-1954.

(26) L'application du Traité pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 21.

(27) Cf. notamment le rapport présenté au nom de la Commission par M. KORTHALS (*J. O.*, A.C., 1953-54, Doc. n° 13).

situation du marché n'exigeait pas l'établissement de prix maxima. A leurs yeux, les arguments de la Haute Autorité étaient contradictoires : d'une part, elle soutenait que si le mécanisme de fixation de prix maxima était supprimé, les cartels le rétabliraient dans la pratique ; de l'autre, elle expliquait sa décision par le souci d'éviter des baisses de prix susceptibles de provoquer la fermeture de mines marginales et d'aggraver le chômage.

Dans une question écrite adressée le 31 mars 1954 à la Haute Autorité (28), M. Nederhorst souligna que le maintien des prix maxima dans deux bassins producteurs de la Communauté avait provoqué de l'étonnement dans certains milieux et était considéré comme contraire à l'esprit du Traité. Selon ce parlementaire, il n'y avait pas lieu de redouter une hausse des prix en cas d'abandon du système ; au contraire, c'étaient les prix maxima qui tenaient lieu de prix fermes pour les cartels du charbon. La Haute Autorité aurait dû libérer les prix et tenter de briser les cartels et d'encourager la baisse. En aucun cas, elle ne devait accepter de déterminer sa politique de prix par une menace d'abus de la part des cartels.

La résolution adoptée le 19 mai 1954 (29), à l'issue de la session parlementaire de mai 1954, refléta les réticences de l'Assemblée Communale. Toutefois, l'Assemblée s'abstint de formuler un jugement sur la validité de la décision maintenant partiellement les prix maxima. Le 7 mai 1954 (30), en effet, le gouvernement des Pays-Bas avait introduit un recours en annulation des décisions 18 à 20-54 devant la Cour.

2) Trois arguments furent présentés par le gouvernement des Pays-Bas à l'appui de son recours.

En premier lieu, il soutint que la Haute Autorité, en maintenant le système de la fixation de prix maxima, avait violé les articles 5 et 61 du Traité. L'article 5 du Traité dispose notamment, en effet, que « la Communauté... assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ; ...Elle rend publics les motifs de son action et prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des règles prévues par le présent Traité... ». Ainsi, selon le gouvernement hollandais, la Haute Autorité ne pouvait-elle, aux termes de ces dispositions, appliquer les mesures prévues à l'article 61, sans préciser clairement les conditions qui rendaient nécessaires son intervention. Elle aurait dû en particulier indiquer les conséquences que la libération des prix aurait entraînées en fait et les buts qui n'auraient pas été atteints à défaut de réglementation.

Si la Haute Autorité n'était pas obligée de motiver ainsi ses décisions, il lui serait loisible d'intervenir constamment, en méconnaissance de l'ar-

(28) J. O., C.E.C.A., 11-5-54 (avec réponse de la Haute Autorité).

(29) J. O., C.E.C.A., 9 juin 1954.

(30) Recours 6-54. Cf. Recueil, I, 200 et s.

ticle 5 du Traité (31). Or, en l'espèce, elle vait fondé son argumentation sur la seule possibilité que l'objectif de l'article 3 c) pût ne pas être atteint si elle n'intervenait pas, au lieu de constater la nécessité de son intervention. C'était là, en outre, une violation des formes substantielles prescrites par l'article 15 du Traité.

En deuxième lieu, le gouvernement des Pays-Bas ne partageait pas le point de vue de la Haute Autorité selon lequel la fixation de prix maxima était nécessaire pour atteindre l'objectif de l'article 3c), celui de « veiller à l'établissement des prix les plus bas... ». Selon lui, aucune hausse des prix n'était à craindre. Ces derniers auraient baissé au bout d'un certain temps. C'était, au contraire, la fixation de prix maxima qui était nuisible : eu égard à la conjoncture, ceux-ci devenaient pratiquement des prix fixes (32). Pour toutes ces raisons, le requérant soutenait que la fixation de prix maxima constituait une méconnaissance patente de l'article 61 du Traité, donnant à la Cour la possibilité de contrôler la situation de fait au regard de laquelle étaient intervenues les décisions attaquées.

En troisième lieu, la Haute Autorité avait, de l'avis du requérant, violé le Traité, « en prenant en considération une structure du marché contraire aux dispositions du Traité et (en) consacrant par là l'existence d'une structure illégale » (33). Cela était inadmissible aux yeux du gouvernement hollandais : d'une part, en effet, le Traité a prévu dans ses articles 65 et 66 les mesures que peut prendre la Haute Autorité contre une pareille situation illégale ; d'autre part le défaut de mesures prises en vertu des articles 65 et 66 ne saurait, en tout état de cause, « justifier l'exercice d'une faculté attribuée à d'autres fins et prévue pour une situation du marché non viciée par l'existence d'ententes défendues » (34).

Le requérant relevait enfin, dans cette attitude de la Haute Autorité, un détournement de pouvoir ; si elle avait pris les décisions attaquées, c'était en réalité « aux fins de combattre l'activité de certaines ententes, ce qu'elle aurait dû faire en appliquant non pas l'article 61, mais les moyens prévus par l'article 65 » (34).

Parmi les moyens de droit invoqués par le gouvernement des Pays-Bas à l'appui de son recours, la méconnaissance patente du Traité et le détournement de pouvoir soulevaient le problème des conditions dans lesquelles la Cour pouvait, aux termes de l'article 33 « apprécier... la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle (étaient) intervenues... » les décisions attaquées. La Haute Autorité souligna, dans sa défense, que ce contrôle n'existait qu'à titre exceptionnel « En l'occurrence, fit-elle valoir, la requérante oppose son pronostic

(31) Recueil, I, 214.

(32) Recueil, I, 215.

(33) Recueil, I, 216.

(34) Recueil, I, 216.

économique à celui de la Haute Autorité, ce qui ne saurait suffire pour conclure à une méconnaissance patente » (35).

§ 3. — *L'arrêt du 21 mars 1955.*

Par son arrêt du 21 mars 1955 (36), la Cour de Justice rejeta le recours en annulation du gouvernement des Pays-Bas. Ayant écarté le grief tiré de la violation des formes substantielles (37), la Cour examina tout d'abord s'il y avait eu violation du Traité.

1) La Cour écarte l'argument du gouvernement requérant selon lequel la Haute Autorité aurait violé le Traité en invoquant dans sa décision les objectifs généraux du Traité alors que les dispositions spéciales de l'article 61, alinéa 1, paragraphe a), se réfèrent à des hypothèses déterminées. La Cour estime, en effet, que ce raisonnement manque de base de droit, car l'article 61 se réfère lui-même expressément aux objectifs généraux définis à l'article 3.

La Cour s'attache plus longuement à réfuter les autres arguments présentés par le requérant. Ce dernier a invoqué le fait que la décision attaquée se réfère à une structure du marché de caractère illégal, affirmant que la Haute Autorité viole le Traité en motivant sa décision par l'existence d'ententes et de concentrations d'entreprises, expressément interdites par le Traité. « Cet argument, affirme la Cour, n'aurait (cependant) de valeur que si, en vertu du Traité, les ententes et concentrations contraires aux dits articles se trouvaient privées de tout effet de droit ». Or, tel n'est pas le cas. En ce qui concerne les ententes dans le Bassin de la Ruhr, elles ont été provisoirement autorisées par la décision 37-53 du 11 juillet 1953 de la Haute Autorité, prise en application du paragraphe 12 de la Convention Relative aux Dispositions Transitoires (38). Sans doute ne l'ont-elles été que sous réserve d'une interdiction future, mais la Convention ne prévoyant aucun délai pour l'intervention de la Haute Autorité, celle-ci jouit, dans les limites de la période transitoire, d'un pouvoir discrétionnaire à cet effet. En ce qui concerne l'influence prépondérante exercée sur le marché français par les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, il est possible qu'elle relève des dispositions de l'article 66, 7^e alinéa et que la Haute Autorité puisse ainsi user de ses pouvoirs en vue d'éviter que les Houillères n'utilisent leur position à des fins contraires aux objectifs du Traité. Toutefois, « l'existence d'une situation de nature

(35) Recueil, I, 219.

(36) Arrêt 6-54. Recueil, I, 200 et s.

(37) La Cour considère en effet, que la Haute Autorité a respecté toutes les exigences de l'article 61 : études et consultations préalables. Quant aux prescriptions des articles 5 et 15, elles n'obligent la Haute Autorité qu'à « mentionner dans les motifs de sa décision les éléments essentiels des constatations de fait dont dépend la justification légale de la mesure ». (Cf. Recueil, I, 219-220). La Cour estime que c'est bien le cas, en l'espèce.

(38) Cf. *infra*, p. 428 et s.

à justifier éventuellement l'application des dispositions de l'article 66, paragraphe 7, ne fait pas obstacle par elle-même à l'exercice, par la Haute Autorité, des pouvoirs qu'elle tient de l'article 61, alinéa 1^{er}, paragraphe a) » (39). La Cour estime ainsi que si, par leurs effets ces ententes et concentrations affectent le niveau des prix sur le marché commun et la réalisation des objectifs prévus à l'article 3, « rien ne s'oppose à ce (que ces effets) soient combattus par (la Haute Autorité) à l'aide des pouvoirs à elle conférés par l'article 61 du Traité » (39).

Le gouvernement des Pays-Bas a également reproché aux décisions attaquées de s'appuyer sur des motifs matériellement faux. Selon lui, les prix tendaient à la baisse lorsque la Haute Autorité prit ses décisions : les prix maxima ne pouvaient ainsi provoquer une baisse, mais tout au plus une immobilisation des prix. Quant au développement de la production et de l'emploi, il ne pouvait être menacé que par une baisse : si on avait voulu parer à ce danger, il aurait fallu recourir à la fixation de prix minima.

Au regard de ces moyens, la Cour fait une distinction capitale « entre la constatation des faits et circonstances économiques se trouvant à la base de la décision et les conséquences qu'en tire la Haute Autorité dans l'application de la situation qui en découle » (40). En l'espèce, la décision 18-54 constate que, malgré les tendances existantes sur le marché et en raison de sa structure, les prix du charbon seraient déterminés par l'organisation de vente du Bassin de la Ruhr et par les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, si des prix maxima n'étaient pas fixés par la Haute Autorité. Les documents soumis à la Cour par la Division du Marché (41) — dont le contenu n'est pas discuté par le gouvernement requérant — établissent qu'il n'existait, au moment où furent prises les décisions contestées, aucune tendance certaine à la baisse des prix. C'est de cette situation du marché que la Haute Autorité a tiré une conclusion en estimant nécessaire d'établir des prix maxima, et c'est cette conclusion dont le gouvernement des Pays-Bas conteste la pertinence. Seule, une « étude du marché, compte tenu des facteurs structurels et conjoncturels » (42) pourrait, le cas échéant, permettre de départager le requérant et la défenderesse. Or cet examen relèverait de l'appréciation de la situation « découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues les décisions ». La Cour ne peut se livrer à cet examen dans le cadre d'une simple violation de la loi, mais seulement s'il est reproché à la Haute Autorité une méconnaissance patente des dispositions du Traité ou un détournement de pouvoir.

2) Le gouvernement requérant présente bien, en l'espèce, ces deux griefs mais est-il fondé dans son argumentation ?

(39) Arrêt 6-54. Recueil, I, 222.

(40) Arrêt 6-54. Recueil, I, 223.

(41) Les 3 et 15-2-1954, n° 728 et 6523. Cf. Recueil, I, 223.

(42) Arrêt 6-54. Recueil, I, 224.

En ce qui concerne, en premier lieu, le grief de méconnaissance patente des dispositions du Traité, la Cour souligne qu'il n'a pas été soulevé par le requérant comme moyen d'annulation séparé, mais seulement « dans le but de faire porter l'examen de la Cour sur l'appréciation de la situation découlant des faits et circonstances économiques de l'espèce » (43). Il est, toutefois, « accompagné d'indices pertinents » (44) et, de ce fait il est recevable (45). La Haute Autorité a-t-elle commis « *une erreur évidente* dans l'appréciation, au regard des dispositions du Traité, de la situation au vu de laquelle la décision est intervenue » (44) ? « En l'espèce, la méconnaissance « patente » ne pourrait résulter que de la constatation par la Cour de l'existence d'une situation économique révélant, *prima facie*, une absence de nécessité de la mesure entreprise dans la poursuite des objectifs définis à l'article 3 du Traité, notamment en son alinéa c » (44). Tel n'est pas le cas. En effet, l'article 3 et l'article 61 du Traité obligent la Haute Autorité à veiller à l'établissement de certaines conditions économiques en tenant compte de toute une série d'objectifs qui doivent être poursuivis simultanément. Ainsi, même si le raisonnement du gouvernement requérant, selon lequel les prix maxima constituent en fait « un minimum qui stabilise et immobilise les prix » (46) était exact, il n'excluerait pas, « *prima facie* », toute nécessité et, de ce fait, ne suffirait pas à constituer une méconnaissance patente. De même l'absence patente de nécessité de la mesure ne ressort pas d'emblée des taux des prix fixés par la Haute Autorité. « Il résulte (en effet) du tableau contradictoirement dressé par les parties que les nouveaux chiffres ne sont pas identiques aux anciens et que les prix libérés, d'après la partie défenderesse et sans contradiction de la part de la requérante, ont manifesté une certaine hausse » (47). De plus, la Cour considère que, « même en présence de certaines déclarations rassurantes (de l'organisation de vente de la Ruhr ou des Houillères), mais dépourvues de tout engagement quant à la durée de leur validité » (47), les obligations imposées par le Traité à la Haute Autorité peuvent justifier des interventions préventives. Que la fixation de prix maxima n'ait pas, en définitive, établi les « prix les plus bas » dans l'absolu, ce n'est pas là davantage une méconnaissance patente du Traité. « Si... l'alinéa c) (de l'article 3)... envisage l'établissement des prix les plus bas, il n'impose pas la recherche d'un minimum absolu, mais seulement d'un prix qui, tout en étant le plus bas au sens de l'article 3, alinéa c, tienne compte des autres objectifs que cet article impose à l'action de la Haute Autorité » (47).

Le détournement de pouvoir, invoqué par le gouvernement des Pays-Bas, n'est pas davantage établi. « Les documents soumis par les parties

(43) Arrêt 6-54. Recueil, I, 224.

(44) Arrêt 6-54. Recueil, I, 225.

(45) Sur la notion de « méconnaissance patente » et la recevabilité du moyen. Cf. *supra*, p. 265-266.

(46) Arrêt 6-54. Recueil, I, 225.

(47) Arrêt 6-54. Recueil, I, 226.

ne révèlent aucune intention clandestine » (48). Or « l'argumentation de la Haute Autorité vise nettement une situation inquiétante dans le domaine des prix et... il est impossible de voir dans la décision attaquée une mesure dont les buts seraient incompatibles avec les buts en vue desquels le pouvoir d'instituer des prix maxima a été conféré à la Haute Autorité » (48).

Dans ces conditions, la Cour a rejeté le recours intenté par le gouvernement des Pays-Bas contre les décisions de la Haute Autorité fixant des prix maxima pour le charbon dans certains bassins. Si, par son arrêt 6-54, la Cour a largement admis la recevabilité des moyens lui permettant de contrôler « le bien-fondé économique d'une décision » (49) de la Haute Autorité, elle a fixé à ce contrôle certaines limites (50). S'interdit-elle, cependant, comme l'y invitait la Haute Autorité (51), de comparer le pronostic économique du requérant à celui de la Haute Autorité, pour contrôler l'opportunité de la décision prise par cette dernière ?

Il ne le semble pas ; en réalité, elle se livre à cette comparaison, mais arrête son analyse à « un certain degré » (52), à un degré « patent » de la méconnaissance des dispositions légales.

La portée pratique de l'arrêt du 21 mars 1955 fut grande. Si, aux termes de l'article 5 du Traité, la Haute Autorité ne doit exercer « une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent », la Cour admit qu'en l'occurrence, l'absence de nécessité des mesures de fixation de prix maxima n'avait pas été démontrée par le gouvernement requérant. Elle permit à la Haute Autorité de poursuivre sa politique de prix. En dépit de vives critiques professionnelles et politiques, tant au Comité Consultatif qu'à l'Assemblée Commune (53), la Haute Autorité prorogea le système des prix maxima par une décision du 26 mars 1955 (54). Toutefois, « soucieuse de limiter ses interventions sur le marché aux mesures strictement nécessaires, la Haute Autorité estima suffisant, pour atteindre le but recherché, de ne fixer des prix maxima que pour le bassin de la Ruhr » (55). Après une augmentation de ces prix maxima (56), c'est seulement pour l'année charbonnière

(48) Arrêt 6-54. Recueil, I, 227.

(49) Arrêt 6-54. Recueil, I, 224.

(50) Cf. *supra*, p. 263 et s.

(51) Cf. *supra*, p. 352 et arrêt 6-54, Recueil, I, 219.

(52) Arrêt 6-54. Recueil, I, 225.

(53) Avec, il est vrai, l'avis favorable de la majorité des membres du Conseil de Ministres.

(54) Décision 12-55, 26-3-1955 (*J. O.*, C.E.C.A., 28-3-55).

(55) Troisième rapport général de la Haute Autorité, présenté à l'Assemblée Commune le 10-4-1955, p. 91.

(56) A la suite d'une augmentation des salaires des mineurs et par une décision 20-55 du 7 mai 1955 (*J. O.*, C.E.C.A., 11-5-55).

1956-1957 que la Haute Autorité a libéré les prix du charbon de la Ruhr (57). L'organisation unique de vente du charbon de la Ruhr — raison principale de la prorogation des prix maxima pour le Bassin de la Ruhr — avait, en effet, au cours de l'année charbonnière 1955-1956, cédé la place à trois comptoirs de vente indépendants l'un de l'autre (58).

Les problèmes auxquels dut faire face la Haute Autorité sur le marché du charbon furent plus graves et plus redoutables que ceux qui se sont posés à elle sur le marché de l'acier. La Haute Autorité jugea nécessaire d'intervenir directement sur le marché. D'inévitables conflits s'ensuivirent et c'est ainsi que la Cour eût à connaître de l'ensemble de la politique autoritaire des prix du charbon, pratiquée par la Haute Autorité durant les premières années de la C.E.C.A.

La Cour a largement entendu sa mission de contrôle, vérifiant l'opportunité économique des décisions communautaires. Toutefois, placée devant un problème complexe, elle ne s'est livrée à un examen de la situation économique qu'en vue de rechercher si l'appréciation de la Haute Autorité révélait une « erreur évidente ». La Cour a, en outre, interprété avec souplesse les dispositions du traité, admettant une intervention préventive sur le marché, conciliant les divers objectifs poursuivis par la Communauté avec la nécessité de « veiller à l'établissement des prix les plus bas ». La Haute Juridiction n'a pas enfermé la Haute Autorité dans des limites légales trop strictes. Tenant compte des difficultés de l'action communautaire dans une situation économique très complexe, la Cour a, au contraire, laissé à la Haute Autorité une marge d'appréciation assez grande.

SECTION 2

LA POLITIQUE DE LA HAUTE AUTORITE SUR LE MARCHÉ BELGE DU CHARBON (59)

En raison de la situation particulière des charbonnages belges (60), la Convention relative aux dispositions transitoires, dans son paragraphe

(57) La décision 12-55 ne fut pas prorogée.

(58) Cf. quatrième rapport général de la Haute Autorité, p. 171 et *infra*, p. 435.

(59) Tous les problèmes soulevés par la politique communautaire sur le marché belge se ramènent, en définitive, à la formation du prix de charbon sur ce marché. Toutefois, toutes les mesures prévues par la Convention relative aux dispositions transitoires et toutes les interventions de la Haute Autorité n'ont pas *directement* pour objet la fixation ou la formation du prix. Elles y tendent toujours, cependant. Ainsi l'aide de péréquation vise à faire baisser les prix ; l'isolement du marché, à maintenir les prix intérieurs belges à un niveau plus élevé que les prix communautaires.

(60) Cf. *supra*, p. 346.

26, édicte trois règles applicables sur le marché belge du charbon pendant la période transitoire :

1) Des limites sont assignées à une éventuelle réduction de la production charbonnière belge en fonction de l'évolution de la production charbonnière totale de la Communauté (61).

2) Le gouvernement belge peut maintenir ou instituer, sous le contrôle de la Haute Autorité, des mécanismes permettant d'isoler le marché belge du marché commun.

3) Un mécanisme de péréquation, établi sur une base communautaire, alimenté par un prélèvement sur les productions de charbon des pays où les prix de revient moyens sont inférieurs à la moyenne pondérée de la Communauté (62) peut jouer en faveur des charbonnages belges (63). Le paragraphe 25 de la Convention relative aux dispositions transitoires détermine les modalités d'assiette de la péréquation ; le paragraphe 26 en définit l'objet :

a) La Haute Autorité est chargée d'instituer le prélèvement de péréquation à la tonne marchande ; il doit représenter un pourcentage uniforme de la recette des producteurs, sur les productions de charbon des pays contributeurs. Le plafond du prélèvement est, pour la première année de fonctionnement du marché commun, de 15 pour cent de la recette des producteurs. Il est réduit de 20 % régulièrement chaque année par rapport au plafond initial. Le pourcentage effectif est déterminé périodiquement par la Haute Autorité ainsi que les subventions gouvernementales qui y sont associées. Les subventions gouvernementales effectivement versées aux charbonnages belges doivent, en effet, être au moins égales à ce prélèvement. L'aide de péréquation est ainsi étroitement liée aux subventions accordées par le gouvernement belge à ses propres charbonnages : la Haute Autorité fixe le montant maximum autorisé des subventions gouvernementales. L'octroi de ces subventions reste une faculté, et non une obligation, pour le gouvernement belge, mais l'aide reçue de l'extérieur ne peut, en aucun cas, dépasser le montant de la subvention effectivement versée.

b) La péréquation poursuit un triple objectif sur le marché belge du charbon. Elle est destinée à permettre de rapprocher des prix du marché commun, les prix du charbon belge pour l'ensemble des consom-

(61) La production charbonnière nette de la Belgique, 1) ne doit pas avoir à supporter, chaque année, par rapport à l'année précédente, une réduction supérieure à 3 % si la production totale de la Communauté est constante ou accrue par rapport à l'année précédente ; 2) ne doit pas être inférieure à la production de l'année précédente, diminuée de 3 %, le chiffre ainsi obtenu étant affecté lui-même du coefficient de réduction dont serait affectée la production totale de la Communauté, par rapport à l'année précédente.

(62) C'est-à-dire en fait les charbonnages allemands et néerlandais.

(63) Ainsi qu'en faveur des mines italiennes du Sulcis. Cf. *supra*, p. 347.

mateurs de ce charbon. Elle doit permettre d'éviter que la sidérurgie belge ne soit empêchée, du fait du régime spécial du charbon belge, d'être intégrée dans le marché commun de l'acier. Elle doit pouvoir, en effet, abaisser ses prix au niveau pratiqué sur ce marché. La péréquation est enfin destinée à accorder une compensation additionnelle aux producteurs belges, pour leurs exportations de charbon dans le marché commun.

Le gouvernement belge n'a pas recouru, lors de l'entrée en vigueur du marché commun du charbon, à l'isolement de son marché charbonnier. En revanche, il a versé des subventions aux charbonnages belges, permettant le fonctionnement du système de péréquation au profit de la Belgique. Dès lors que des subventions gouvernementales étaient versées aux charbonnages belges, l'aide communautaire de péréquation devenait, en effet, une obligation.

La Haute Autorité fit application des dispositions de la Convention relative aux dispositions transitoires. Elle eût tout particulièrement à déterminer les modalités de répartition de l'aide de péréquation. Si, en effet, les modalités d'assiette de la péréquation et son objet étaient, comme nous l'avons vu, déterminés par la Convention, nulle part n'étaient précisées les modalités de répartition. De plus, la Haute Autorité associa l'aide de péréquation à une politique de prix autoritaire sur le marché belge du charbon.

Le premier système institué par la Haute Autorité n'a fait l'objet d'aucun recours contentieux. Il fut réformé par des décisions de la Haute Autorité, arrêtées au cours de l'année 1955, à la suite d'échanges de vues avec le gouvernement belge. Ces décisions furent attaquées devant la Cour par la Fédération charbonnière de Belgique — association groupant les producteurs belges de charbon — ainsi que par trois sociétés charbonnières belges.

§ 1. — *Les décisions de la Haute Autorité.*

Lors de l'entrée en vigueur du marché commun, un groupe de travail fut chargé d'étudier les conditions de la mise en place du mécanisme de péréquation du charbon (64) : détermination des Charbonnages assujettis au prélèvement, de la valeur à retenir à la tonne, etc... Par sa décision du 7 février 1953 (65), la Haute Autorité, à la lumière des études du groupe de travail, institua le prélèvement de péréquation sur la production des entreprises charbonnières des Pays-Bas et de l'Allemagne. Les opérations de perception commencèrent le 15 mars 1953 (66).

L'aide de péréquation était cependant destinée, en tout premier lieu,

(64) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 39.

(65) Décision 1-53 du 7-2-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 10-2-53).

(66) Décision 27-53 du 8-3-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 13-3-53) et lettre de la Haute Autorité au Gouvernement belge en date du 8-3-53.

à faciliter l'intégration du charbon belge dans le marché commun. Aussi, la Haute Autorité décida-t-elle de contrôler l'évolution de la production et de l'écoulement du charbon belge. Elle fixa les règles suivant lesquelles devaient être établis les barèmes de prix des charbonnages belges. Ces barèmes devaient permettre à la fois de rapprocher les prix du charbon belge de ceux du marché commun, et de calculer le montant des aides de péréquation et des subventions qui y étaient associées. Aides et subventions auraient toutefois manqué leur but, si le niveau des prix résultant des barèmes pouvait être dépassé par les entreprises belges. Les prix de chaque sorte, tels qu'ils étaient fixés par les barèmes, constituaient ainsi des prix maxima (67).

Applicable pendant une année, l'ensemble de ces mesures fut reconduit en mars 1954 (68), puis en mars 1955 (69). Toutefois, certaines entreprises de Charleroi (70) et de Liège (70), dont la production se distinguait par une qualité particulière, furent autorisées à facturer, en plus du prix fixé par le barème, une prime de qualité. De plus, la seconde reconduction des mesures adoptées en 1953, était toute provisoire. Elle était seulement nécessitée par l'examen et les études en cours au sujet des problèmes posés par l'aménagement de la péréquation belge.

Dès février 1954, la Haute Autorité avait, en effet, créé une Commission mixte, composée de représentants de la Haute Autorité et du gouvernement belge, pour étudier les modalités et les résultats du système de péréquation institué lors de l'établissement du marché commun (71). Dans son rapport soumis à la Haute Autorité et au gouvernement belge, à la fin du mois de septembre 1954 (72), la Commission proposa d'adopter un nouvel ensemble de mesures tendant à permettre au charbon belge d'affronter la concurrence normale dans le marché commun à l'expiration de la période transitoire. Il s'agissait notamment d'accompagner l'aide de péréquation de mesures prises sur le plan national : facilités de financement et de crédits, construction ou extension de centrales thermiques minières, rationalisation et assainissement de l'industrie charbonnière, exécution de programmes de rééquipement. Dans cette perspective, les

(67) Décision 24-53 du 8-3-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 13-3-53) modifiée par les décisions 40-53 du 20-10-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 27-10-53) et 41-53 du 8-12-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 15-12-53) : le système comportait la fixation d'un « barème de compte » qui servait de base au calcul des versements destinés aux mines, en fonction de leurs livraisons et la fixation d'un « barème de vente » qui déterminait le prix devant être payé par l'acheteur de charbon belge. C'est la différence entre le barème de compte et le barème de vente qui était couverte par la péréquation (cf. troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 98).

(68) Décision 15-54 du 19-3-54 (*J. O.*, C.E.C.A., 24-3-54).

(69) Décisions 13-55 du 26-3-55 (*J. O.*, C.E.C.A., 28-3-55) et décision 15-55 du 28-4-55 (*J. O.*, C.E.C.A., 30-4-55).

(70) Cf. l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire, *op. cit.*, n° 42.

(71) Cf. exposé sur la situation de la Communauté présenté par la Haute Autorité à l'Assemblée Commune en novembre 1954, p. 81.

(72) Cf. troisième rapport général de la Haute Autorité, n° 107.

aides de péréquation seraient retirées aux entreprises qui ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement nécessaire. De plus, un nouvel aménagement des mesures de péréquation devait intervenir ; le montant des versements à la tonne devait être modifié ; les productions qui trouvaient dans leur nature ou dans les conditions naturelles de leur exploitation des facilités particulières pour affronter la concurrence du marché commun devaient progressivement perdre le bénéfice de la péréquation. Il convenait enfin, de procéder à une révision des barèmes de vente du charbon, en les rapprochant davantage des prix du marché commun.

Ces suggestions furent à l'origine de la décision de la Haute Autorité du 28 mai 1955 (73) ainsi que d'une lettre adressée par la Haute Autorité au gouvernement belge, le même jour. La décision, ainsi que le barème qui lui était annexé, fixait notamment des prix en baisse pour certaines sortes de charbon. La lettre adressée au gouvernement belge, ainsi que le tableau des taux de péréquation qui y était joint, fixait les taux de péréquation corrélatifs au nouveau barème de prix. Elle permettait en outre d'introduire, dans le système de péréquation, un critère sélectif, assurant l'adaptation de la péréquation à la situation individuelle des entreprises. C'est contre tous ces éléments du nouveau régime de péréquation que furent introduits au greffe de la Cour, le 27 juin 1955 (74), deux recours en annulation ; l'un présenté par la Fédération charbonnière de Belgique « Fédéchar » (n° 8-55), l'autre par trois sociétés charbonnières belges (n° 9-55).

§ 2. — *Les arrêts de la Cour.*

Par un premier arrêt du 16 juillet 1956 (75), rendu sur le recours de Fédéchar, la Cour admit la recevabilité de ce recours (76) mais décida la

(73) Décision 22-55 du 28-5-55 (*J. O.*, C.E.C.A., 31-5-55). Cf. l'analyse de cette décision dans le quatrième rapport général de la Haute Autorité (n° 101).

(74) Recueil, II, 206 et 329.

(75) Recueil, II, 200.

(76) Des discussions s'étaient élevées entre la Haute Autorité et Fédéchar sur la nature juridique de la décision 22-55 ; la Cour considéra que cette décision avait un caractère général, ses effets s'étendant à la totalité des entreprises et à toutes les transactions tombant sous le régime de la péréquation, si détaillées et si variées qu'en fussent les modalités concrètes (cf. à ce sujet *supra*, p. 252).

Seul, le détournement de pouvoir pouvait donc être admis à l'appui du recours en annulation, intenté par une association d'entreprises contre cette décision de caractère général. En revanche, la Cour ayant admis le caractère décisoire de la lettre adressée par la Haute Autorité au Gouvernement belge le 28 mai 1955, adopta, sur ce point, la position commune des parties. La lettre de la Haute Autorité contenait deux décisions distinctes. L'une comportait simplement la menace du retrait de l'aide de péréquation à certaines entreprises. La Cour estima qu'elle avait un caractère général et ne pouvait être attaquée par une association d'entreprises que par la voie du détournement de pouvoir. L'autre, au contraire, réduisait ou même retirait l'aide de péréquation à certaines entreprises. La Cour lui reconnût un caractère individuel : l'association requérante, regroupant en son sein, les entreprises intéressées, était donc en droit d'en demander l'annulation en invoquant tous les moyens visés à l'article 33 du Traité.

réouverture des débats oraux. Examinant l'affaire au fond, la Cour constata, en effet, qu'était posé notamment le problème de savoir si la Haute Autorité disposait du pouvoir de fixer les prix de vente du charbon belge. Les discussions qui, à ce sujet, s'étaient engagées entre la Haute Autorité et Fédéchar portaient sur l'interprétation des dispositions du paragraphe 26, 2°, a) de la Convention relative aux dispositions transitoires : « la péréquation est destinée, dès le début de la période de transition... à permettre de rapprocher des prix du marché commun... les prix (du charbon belge) dans une mesure qui les abaisse aux environs des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition ». Or, les deux parties du litige étaient en complet désaccord sur la méthode à suivre pour évaluer le niveau des coûts de production prévisibles. Elles avaient, de plus, donné une réponse commune à des questions posées par le juge rapporteur à ce propos, déclarant qu'elles ne pouvaient donner les précisions demandées dans les délais impartis. C'est pourquoi la Cour décida la réouverture des débats oraux, tout en ajoutant « qu'ils (porteraient) exclusivement sur le niveau, par suites et catégories, des coûts de production prévisibles des charbons belges à la fin de la période de transition, et leur place relativement aux prix fixés par la décision 22-55 » (77).

Les deux parties présentèrent les renseignements qui leur étaient demandés le 15 octobre 1956 (78). Leurs divergences subsistaient tant sur la méthode d'évaluation des coûts de production prévisibles que sur ses résultats (79). C'est dans ces conditions que la Cour rendit, le 29 novembre 1956 (80) son arrêt définitif dans l'affaire 8-55 (81). Le même jour, elle rendait un arrêt pratiquement identique dans l'affaire 9-55 (81).

Par ces arrêts, la Cour a rejeté les recours en annulation de Fédéchar, et des sociétés charbonnières belges. Elle admit ainsi la politique de la Haute Autorité sur le marché belge du charbon, que celle-ci fixât *les prix de ce charbon* (décision 22-55) ou qu'elle réglementât *l'aide de péréquation* (lettre du 28 mai 1955).

I. — *La politique de fixation autoritaire des prix sur le marché belge du charbon (décision 22-55).*

Le recours en annulation de Fédéchar est dirigé, en premier lieu, contre la décision 22-55. Contrairement à la thèse présentée par la requé-

(77) Dispositif du 1^{er} arrêt 8-55, Recueil, II, 229.

(78) Cf. Recueil, II, 297.

(79) Ainsi, par exemple, alors que le prix de vente moyen effectif pour toutes les catégories était de 707 unités, les coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition étaient de 744 unités selon Fédéchar (calculés sur la base d'un rendement de 850 kg). Ils étaient, au contraire, de 704 unités selon la Haute Autorité (calculés sur la base d'un rendement de 819 kg).

(80) Arrêt du 29-11-56, n° 8-55, Recueil, II, 291.

(81) Cf. Recueil, II, 325. Nous ne parlerons plus désormais que de l'arrêt du 29-11-1956, n° 8-55.

rante, la Cour a estimé, par son arrêt du 16 juillet 1956, que cette décision avait un caractère général (82). De tous les griefs présentés contre cette décision par Fédéchar, la Cour ne retient ainsi que ceux qui se fondent sur le moyen du détournement de pouvoir. En principe, la seule question est donc de savoir si la Haute Autorité, fixant des prix en baisse pour certaines sortes de charbon, a agi dans le cadre de ses attributions, en vue d'atteindre les buts pour lesquels celles-ci lui sont conférées.

L'examen de ce moyen entraîne cependant, en l'espèce, un contrôle juridictionnel très étendu. C'est, en effet, non seulement l'usage de ses attributions qui est reproché à la Haute Autorité, mais le principe même de sa compétence pour fixer les prix du charbon belge qui est contesté par l'association requérante. Force est à la Cour de se prononcer sur les attributions dévolues à la Haute Autorité par le paragraphe 26 de la Convention relative aux dispositions transitoires, avant d'analyser le contenu particulier de la décision attaquée (83).

1°) *La Haute Autorité avait-elle le pouvoir d'établir le barème des prix des entreprises charbonnières belges et de fixer ceux-ci à un niveau plus bas ?* (84)

La Cour de Justice rappelle que l'aide de péréquation se justifie par la nécessité d'abaisser le niveau des prix belges du charbon « jusqu'à une limite plus ou moins fixe qui résulte d'une évaluation d'ensemble basée sur des prévisions relatives aux coûts de production en Belgique à la fin de la période de transition » (85). Le gouvernement belge peut, en effet, décider de ne pas recourir à l'isolement du marché belge du charbon (86). Mais, dans ce cas, la Convention relative aux dispositions transitoires ne permet d'exposer, dès le début, le marché belge du charbon aux effets du marché commun, que si des mesures spéciales sont appliquées, et notamment si l'aide de péréquation est accordée aux entreprises belges. Ces mesures s'expliquent par « l'existence d'une différence entre la Belgique et les autres pays de la Communauté, résultant d'un désavantage dans les conditions de production » (87). Celui-ci est dû tant à des raisons géologiques, qu'à un retard technique et à un niveau de salaire plus

(82) Cf. *supra*, p. 361 (note 76).

(83) On mesure, à cet égard, la *relativité du principe de l'admission exclusive du moyen fondé sur le détournement de pouvoir* à l'appui d'un recours intenté par une entreprise ou une association d'entreprises contre une décision générale. En l'espèce, tout se passe comme si, en même temps, la Cour examinait le moyen tiré de l'incompétence. (Cf. *supra*, p. 257.)

(84) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 301.

(85) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 302.

(86) Il a la possibilité de faire jouer des mécanismes d'isolement aux termes du paragraphe 36, 3° de la Convention relative aux dispositions transitoires (cf. *supra*, p. 358).

(87) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 301.

élevé. C'est pour toutes ces raisons que les coûts de production sont plus élevés en Belgique qu'ailleurs ; ils entraînent un niveau des prix également plus élevé. Le Traité cherche à neutraliser ces écarts grâce à l'aide de péréquation : celle-ci doit permettre un abaissement des prix du charbon belge.

La Cour constate cependant que « le texte du paragraphe 26 (de la Convention) ne contient aucune indication précise permettant de savoir comment doit s'opérer le rapprochement des prix dans les limites prévues, s'il doit être effectué par les entreprises elles-mêmes ou par voie d'autorité » (88). C'est précisément sur un tel argument que prend appui la thèse de l'association requérante. Elle fait valoir que le Traité institue un régime de marché dans lequel les entreprises fixent, en principe, leurs propres prix. Sauf dérogation expresse, ce sont elles qui doivent, en l'espèce, fixer les prix du charbon, ce qu'elles doivent faire au niveau des coûts de production prévisibles lorsqu'elles perçoivent le bénéfice de la péréquation. Fédéchar, si elle n'exclut pas de façon absolue l'intervention directe de la Haute Autorité dans la fixation des prix, limite celle-ci à des cas expressément prévus par le Traité, et notamment à l'article 61 (89). L'association requérante fait, de plus, observer que, si les entreprises ne se conformaient pas d'elles-mêmes à l'obligation d'abaisser leurs prix dans les limites prévues à la Convention, la Haute Autorité disposerait de moyens indirects pour assurer la réalisation de l'objectif du paragraphe 26 : elle aurait, en effet, la possibilité de retirer la péréquation aux entreprises qui manqueraient à cette obligation. Ce moyen paraît suffisamment efficace à la requérante pour qu'il n'y ait pas lieu d'admettre la fixation des prix par voie d'autorité. Tout autre interprétation du Traité et de la Convention, dès lors que ceux-ci n'ont pas expressément prévu le pouvoir de la Haute Autorité de fixer autoritairement les prix dans cette hypothèse, serait « extensive et inadmissible en droit » (90). Un dernier argument en ce sens peut-être tiré du texte du paragraphe 26-2° a) de la Convention : on y lit *in fine* que « ...le barème (des prix) établi sur ces bases ne peut être changé sans accord de la Haute Autorité ». Cette phrase doit, selon la requérante, être interprétée « comme interdisant à la Haute Autorité d'arrêter dans un tableau le niveau auquel les prix du charbon belge doivent être abaissés en application du paragraphe 26 de la Convention » (91).

Telle est la conception de Fédéchar : la Cour s'attache à la réfuter point par point. Le dernier argument cité, tiré du texte du paragraphe 26, 2° a) n'est pas convaincant : l'interdiction pour la Haute Autorité de fixer les prix du charbon belge n'y figure pas. Elle en est seulement déduite par la requérante d'une façon indirecte et a contrario. La Cour réaffirme, à cet égard, l'un des principes constants de sa méthode d'in-

(88) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 302.

(89) Cf. *supra*, p. 348.

(90) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 305.

(91) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 304.

interprétation (92) : l'argumentation a contrario « n'est admissible qu'en dernier ressort et quand aucune interprétation ne s'avère adéquate ou compatible avec le texte, le contexte et leur finalité » (93). Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le texte cité ne s'explique, « tel qu'il est rédigé, (que) par le souci de subordonner toute modification ultérieure à l'approbation de la Haute Autorité dans des cas où la Haute Autorité n'aurait pas eu à intervenir, les entreprises ayant abaissé leurs prix de leur propre initiative » (94).

La Cour rejette pareillement l'argument de la requérante selon lequel la Haute Autorité pourrait toujours agir indirectement sur le comportement des entreprises et les amener à abaisser leurs prix, en leur retirant, le cas échéant, le bénéfice de la péréquation. « En application d'une règle de droit généralement admise, observe la Cour, une telle réaction de la Haute Autorité à un acte illicite des entreprises devrait être proportionnée à l'envergure de celui-ci » (95). La Haute Autorité ne serait donc habilitée à réduire l'aide de péréquation que « dans une mesure équivalente à celle dans laquelle les entreprises n'auraient pas abaissé leurs prix dans les limites prévues » (96). Dans de telles conditions, ajoute la Cour, « les entreprises auraient toujours un intérêt certain à risquer une telle réduction de la péréquation et à préférer le profit des prix relativement trop élevés au bénéfice d'une plus grande péréquation correspondant à l'abaissement des prix si elles l'avaient consenti, et cela d'autant plus que les fonds de péréquation disponibles sont dégressifs » (96). Ainsi, une intervention indirecte de la Haute Autorité, telle qu'une réduction de l'aide de péréquation, serait-elle insuffisante pour assurer la réalisation l'objectif prescrit par le paragraphe 26, 2°, a) de la Convention relative aux Dispositions Transitoires : le rapprochement des prix du charbon belge de ceux du marché commun.

Or, « l'abaissement des prix belges, exigé par la Convention est une opération d'une importance considérable ayant pour objet la préparation, dans des conditions particulièrement difficiles, de l'intégration du charbon belge dans le marché commun, et inspirée par l'intérêt général de la Communauté à une normalisation progressive du marché commun du charbon » (97). De tels objectifs ne peuvent être soumis à la libre appréciation des charbonnages belges pendant la période de transition : « le jeu de l'économie de marché aboutirait à la formation de prix qui résulteraient de l'offre et de la demande et qui seraient sujets à de continues variations » (95). Dans ces conditions, les prix du charbon belge

(92) Cf. *supra*, p. 124.

(93) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 305.

(94) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 306.

(95) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 304.

(96) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 304.

(97) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 302.

(98) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 303.

ne pourraient être, à coup sûr, abaissés, aux environs des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition. L'article 61 du Traité ne saurait, enfin, être appliqué, en l'espèce : il ne permet l'intervention de la Haute Autorité que s'il est nécessaire de parer aux inconvénients passagers de hausses excessives qui résulteraient du jeu normal de l'économie du marché. En conclusion, la Cour constate que « *Seule l'intervention directe de la Haute Autorité est de nature à garantir la réalisation immédiate de l'abaissement des prix qui doit obligatoirement accompagner la péréquation* » (99).

Est-ce là une « interprétation extensive » du paragraphe 26, 2°, a), comme le soutient l'association requérante ? Tel n'est pas l'avis de la Cour. Selon elle, « il est permis sans se livrer à une interprétation extensive d'appliquer une règle d'interprétation généralement admise (100)... selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile » (101). Au surplus, considérant que la Haute Autorité est chargée aux termes de l'article 8 du Traité d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité, la Cour estime que la Haute Autorité « jouit d'une certaine autonomie en vue de déterminer les mesures d'exécution qu'appelle la réalisation des objectifs visés au Traité ou à la Convention... » (102). « Comme il s'agit en l'espèce de réaliser l'objet du paragraphe 26 de la Convention, *la Haute Autorité a le pouvoir, sinon l'obligation de prendre... les mesures susceptibles d'assurer l'abaissement des prix du charbon belge* » (102).

Ainsi, la Cour a-t-elle apporté un soin particulier à justifier le rejet du recours intenté par Fédéchar. Son interprétation du paragraphe 26-2° a) de la Convention a une très grande portée. En présence d'un texte « muet » (103) quant à l'étendue des pouvoirs de la Haute Autorité, la Cour a dû choisir entre deux thèses opposées : celle de l'association requérante Fédéchar, selon laquelle l'abaissement recherché du prix de revient du charbon belge devait se réaliser lui-même ; celle de la Haute Autorité, selon laquelle, seule, une politique « dirigiste » (104) pouvait assurer l'intégration d'une industrie qui n'est pas en état d'affronter le marché commun. Comme l'y invitait son avocat général (105), *la Cour a retenu la thèse dirigiste*. Pour déterminer les pouvoirs dont dispose la Haute Autorité au titre du paragraphe 26-2° a) de la Convention, la Cour s'est fondée sur les nécessités de l'objet même de la péréquation : assurer, à

(99) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 304.

(100) Cf. sur le principe de l'effet utile, *supra*, p. 123.

(101) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 305.

(102) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 305.

(103) in Concl. LAGRANGE sous 8-55, Recueil, II, 269.

(104) in Concl. LAGRANGE sous 8-55, Recueil, II, 269

(105) in Concl. LAGRANGE sous 8-55, Recueil, II, 269.

coup sûr, l'abaissement des prix dans la mesure voulue par les auteurs du Traité.

La Cour considère que, de cette interprétation de la Convention, il résulte qu'en l'espèce « la Haute Autorité a agi dans le cadre apparent de ses attributions » (106). Il reste à examiner si ayant fixé des prix en baisse par sa décision 22-55, elle a commis un détournement de pouvoir à l'égard de la requérante.

2°) *En fixant des prix en baisse, la Haute Autorité s'est-elle laissée guider par d'autres buts que ceux qu'elle peut légalement poursuivre en usant des pouvoirs qu'elle tient du paragraphe 26 de la Convention ?*

Telle est, essentiellement appuyée sur trois arguments, la thèse soutenue par Fédéchar devant la Cour.

a) La Haute Autorité, en fixant des prix en baisse pour certaines sortes de charbon belge, aurait poursuivi « des buts structurels » (107), « en ce que son action aurait été inspirée par le désir d'abaisser les prix eu égard à certaines difficultés d'écoulement du charbon au moment où fut prise la décision attaquée » (108). La Cour rejette cet argument. Elle considère, en effet, que l'abaissement des prix était la seule mesure que pouvait prendre la Haute Autorité en vue de poursuivre l'objectif du paragraphe 26 de la Convention. Or, comme le souligne dans ses conclusions, l'avocat général Lagrange (109), « c'est seulement dans la mesure où l'autorité jouit d'un pouvoir discrétionnaire, et dans les limites où elle est appelée à en user que le détournement de pouvoir peut se concevoir » (110). En l'occurrence, il ne peut être retenu que s'il était prouvé « que le niveau des prix tel que la Haute Autorité l'a fixé en édictant sa décision 22-55 était différent du niveau résultant d'une fixation des prix régulière au vœu du paragraphe 26-2° a) de la Convention ». Mais tel n'est pas le cas.

b) Selon Fédéchar, la Haute Autorité aurait encore commis un détournement de pouvoir, en fixant les prix belges « sans tenir compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition » (111). Le prix moyen ainsi fixé serait, en conséquence, inférieur aux coûts de production prévisibles. La Cour admet que le niveau de ces coûts est, aux termes du paragraphe 26 de la Convention, « la limite de tout abaissement des prix que la péréquation (peut être) de nature à justifier » (112). Mais la requérante n'a pas fourni la preuve de ce qu'elle

(106) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 306.

(107) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 306.

(108) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 306.

(109) Concl. sous 8-55, Recueil, II, 288.

(110) Cf. *supra*, p. 266.

(111) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 307.

(112) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 308 : la Cour note qu'il se peut ainsi qu'une réduction des coûts de production plus poussée s'avère nécessaire, à la fin de la période de transition, afin de permettre l'intégration définitive du charbon belge

avance, « les divergences de conception (113) manifestée par les parties... quant à l'évaluation des coûts de production du charbon belge à la fin de la période de transition, portait exclusivement sur des éléments d'ordre statistique... Même si la (Haute Autorité) a commis certaines erreurs dans le choix des éléments de ses calculs,... il ne s'ensuit pas que ses erreurs constituent ipso facto la preuve d'un détournement de pouvoir... »(114).

c) Un détournement de pouvoir résulterait enfin, selon la requérante, de la fixation du prix de vente du charbon produit par certains charbonnages (la campine) auxquels la Haute Autorité a, par ailleurs, retiré le bénéfice de la péréquation. La Cour, ici encore, rejette l'argument invoqué par Fédéchar : « la fixation des prix apparaît... comme une mesure générale et indispensable à l'application du régime exceptionnel prévu au paragraphe 26-2° pour la généralité de la production charbonnière belge » (115). Il n'est pas concevable que, pour les consommateurs de charbon belge, coexistent plusieurs barèmes de prix ou, pour une même sorte, des charbons à prix libres et des charbons à prix fixés.

II. — *Le nouveau régime de la péréquation.*

Le recours en annulation de Fédéchar est, en second lieu, dirigé contre la lettre adressée par la Haute Autorité au gouvernement belge, le 28 mai 1955. Cette lettre contient *deux décisions distinctes* (117).

1) La Haute Autorité a tout d'abord autorisé le gouvernement belge à retirer éventuellement le bénéfice de la péréquation à certaines entreprises, sous réserve de l'accord préalable de la Haute Autorité. La Cour, par son arrêt du 16 juillet 1956 (116), a estimé que cette décision avait un caractère général (117). Elle se refuse, par son arrêt du 29 novembre 1956 (118), à y déceler un détournement de pouvoir, comme l'y invite l'association Fédéchar. Rien, dans la lettre de la Haute Autorité, ne permet, en effet, de conclure que « la Haute Autorité aurait subordonné son accord à des critères non-objectifs et injustifiés en fait » (119). Par la menace de retirer le bénéfice de la péréquation à certaines entreprises, la Haute Autorité tient seulement compte d'une éventualité : « s'il apparaissait que l'œuvre de réorganisation et de rééquipement n'était pas réalisée par certaines entreprises,... d'une manière telle que leur responsabilité serait engagée, il faudrait reconnaître que la péréquation aurait

dans le marché commun : « la réalisation de ce nouvel objectif dépendra des moyens disponibles à ce moment, mais cette question reste en dehors de l'application du paragraphe 26, 2 a) de la Convention et du régime qui y est prévu (Recueil, II, 309).

(113) Cf. *supra*, p. 361-362.

(114) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 309.

(115) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 312.

(116) Premier arrêt 8-55.

(117) Cf. *supra*, p. 361 (note 76).

(118) Deuxième arrêt 8-55.

(119) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 316.

perdu... sa raison d'être. Ces entreprises se seraient ainsi privées elles-mêmes, par leur faute, du droit au bénéfice de la péréquation » (120).

2) La Haute Autorité, introduisant un *critère sélectif* dans le système de péréquation, en a réduit ou retiré le bénéfice à certaines entreprises. La Cour a admis le caractère individuel de cette décision, par son arrêt du 16 juillet 1956 (121). Ainsi l'association requérante est-elle fondée à invoquer tous les moyens d'annulation prévus à l'article 33 du Traité. Elle fait valoir notamment qu'une telle adaptation de la péréquation à la situation individuelle des entreprises constitue une discrimination interdite par le Traité. La Cour n'accepte pas un tel raisonnement. Selon elle, au contraire, il n'y aurait discrimination que « si la Haute Autorité n'avait pas appliqué un critère objectif et uniforme pour vérifier si la situation individuelle des entreprises était conforme aux prémisses de la péréquation » (122). En l'espèce, la Cour considère que « la différence des montants de péréquation suivant les conditions de production réelles tend à reconnaître des différences existant en fait, en vue d'assurer un bénéfice égal à des cas comparables et, dès lors d'éviter des discriminations » (122). La péréquation doit nécessairement tenir compte des conditions de production de chaque entreprise. C'est seulement « dans l'hypothèse où les versements de péréquation seraient uniformes pour toutes les entreprises sans tenir compte des différences de leurs conditions de production, (que) la péréquation deviendrait discriminatoire et perdrait sa raison d'être... elle se transformerait en subvention dans la mesure où elle serait accordée à des entreprises dont les conditions de production ne seraient pas exposées aux désavantages qui sont les prémisses mêmes de la péréquation » (123).

Par son arrêt du 29 novembre 1956, rendu sur le recours de Fedéchar, la Cour a été conduite à examiner l'ensemble du système de péréquation, institué par les paragraphes 25 et 26 de la Convention relative aux dispositions transitoires en faveur des charbonnages belges. Non seulement la Cour a apprécié la légalité des modalités de répartition de l'aide de péréquation — approuvant le principe de la sélectivité — mais surtout, elle a reconnu à la Haute Autorité le pouvoir de fixer autoritairement les prix sur le marché belge pendant la période transitoire, tant du moins que joue le mécanisme de péréquation. De plus, la Cour a donné un caractère très général à cette compétence de la Haute Autorité, y voyant « une mesure... indispensable à l'application du régime exceptionnel (de péréquation) » (124). En conséquence, elle a expressément reconnu à la Haute Autorité le pouvoir de fixer les barèmes de prix des

(120) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 316.

(121) Premier arrêt 8-55, Recueil, II, 221-225.

(122) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 313.

(123) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 314.

(124) Deuxième arrêt 8-55, Recueil, II, 312.

entreprises belges, lors même qu'elles ne bénéficient pas de l'aide de péréquation. Cette interprétation de la Cour est particulièrement remarquable : rien dans les textes de la Convention applicable ne concerne expressément, en effet, cette compétence exceptionnelle de la Haute Autorité. Pour l'admettre, la Cour ne s'est fondée que sur une conception d'ensemble du régime de la péréquation, qu'elle a elle-même dégagée par son arrêt du 29 novembre 1956.

Ainsi, la Cour ne se contente pas ici de laisser une marge d'appréciation à la Haute Autorité. Elle lui donne les moyens légaux de pratiquer, sur le marché belge, une politique résolument dirigiste.

Dans les années qui suivirent, la Haute Autorité poursuivit l'application de sa politique d'intégration du marché belge du charbon dans le marché commun (125). La période transitoire, cependant, avait été « dans une large mesure une époque de haute conjoncture au cours de laquelle les besoins de charbon n'avaient été satisfaits que par des appoints en provenance de pays tiers à des prix très supérieurs (à ceux des) charbons communautaires... Dans ces conditions, le maintien de capacités de production à faible rendement ne pouvait être surprenant » (126). La Haute Autorité était néanmoins depuis longtemps « consciente... de la nécessité de certaines fermetures et elle avait même établi un programme en ce qui concerne le Borinage » (126). La haute conjoncture a retardé l'application de telles mesures. Or, la fin de la période transitoire coïncida avec le début d'une grave crise charbonnière (126). « La protection que les taux particulièrement élevés de frêts transatlantiques maintenaient, même pour les charbonnages les plus marginaux, (disparut) en quelques mois. Le stockage (commença) à prendre des proportions inquiétantes, le chômage (fit) son apparition » (127). Aussi, en dépit de la mise en application d'un programme d'assainissement (128) la situation charbonnière s'aggravât-elle en Belgique, après l'expiration de la période transitoire. C'est dans ces conditions que la Haute Autorité dut, à la demande du gouvernement belge, recourir à l'application de l'article 37 du Traité dont les dispositions permettent, nous l'avons vu (129), de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de « troubles fondamentaux et persistants ». Par une décision du 23 décembre 1959 (130), la Haute Autorité « reconnaissant la gravité de la situation », et se proposant, comme objectif fondamental de rendre le charbon belge compétitif

(125) Cf. rapports généraux annuels de la Haute Autorité.

Cinquième rapport, p. 172.

Sixième rapport, p. 30.

Septième rapport, p. 71.

(126) Huitième rapport général de la Haute Autorité, p. 134.

(127) Huitième rapport général de la Haute Autorité, p. 134.

(128) Huitième rapport général de la Haute Autorité, p. 137.

(129) Cf. *supra*, p. 224 et s.

(130) Décision 23-12-59 (J. O., C.E.C.A., 31-12-59) légèrement modifiée par la décision 1-60 (J. O., C.E., 28-1-60).

dans le marché commun, révisa le programme d'assainissement. En même temps, « pour permettre la réalisation d'un tel programme dans des conditions économiques et sociales supportables et pour ne pas désorganiser le marché charbonnier belge » (131), la Haute Autorité prit un certain nombre de précautions : limites apportées aux tonnages vendus en Belgique par les pays tiers et par les autres bassins, etc... C'est contre cette décision qu'une entreprise allemande productrice d'anthracite et une association d'entreprises minières du Bassin d'Aix-la-Chapelle contestant tant le contenu de la décision elle-même que l'existence ou la perspective d'une menace de troubles fondamentaux et persistants dans l'économie belge, intentèrent les recours en annulation 2 et 3-60. La Cour rejeta, nous l'avons vu (132) ces deux recours, estimant que seuls les Etats membres de la Communauté pouvaient intenter un recours contre des mesures prises en vertu de l'article 37. La Cour n'eût donc pas à se prononcer sur le fond de l'affaire.

La formation du prix est normalement assurée, sur le marché commun du charbon et de l'acier, par le jeu de la libre-concurrence. Toutefois, nous l'avons vu, le Traité met, à la disposition de la Haute Autorité, certains pouvoirs d'intervention.

La Haute Autorité a, tout d'abord, pour mission de faire respecter les règles de la concurrence : elle doit ainsi assurer la publicité des prix et conditions de vente, faire respecter le principe de non-discrimination entre les acheteurs. Les règles de publicité et de non-discrimination sont d'ailleurs énoncées, et non sans précision, dans l'article 60 du Traité. En principe, elles s'appliquent en permanence sur le marché commun. Aussi les décisions prises, à ce titre, par la Haute Autorité, ne soulèvent-elles généralement que fort peu de problèmes. Arrêtées dans le cadre d'un fonctionnement normal des mécanismes économiques institués par le Traité, ces décisions sont assez facilement acceptées. Sans doute, un contentieux peut-il néanmoins être noué, à cette occasion : son importance reste assez limitée. Saisie de recours contre les décisions de la Haute Autorité qui déterminaient le régime de la publicité de l'acier, la Cour eût à se prononcer sur l'interprétation des principes contenus dans l'article 60 du traité. Contre l'avis de la Haute Autorité — et de nombreux milieux professionnels et parlementaires — elle fit triompher une conception restrictive, ne tolérant aucune atténuation du principe de la publicité obligatoire et préalable des prix.

La Haute Autorité peut aussi, dans certaines circonstances, suspendre provisoirement le fonctionnement régulier de la concurrence sur le marché. Elle peut, aux termes de l'article 61, fixer des prix maxima et minima à l'intérieur du marché commun comme à l'exportation. Elle

(131) Huitième rapport général de la Haute Autorité, p. 147.

(132) Cf. *supra*, p. 228.

peut aussi agir indirectement, en instituant, par exemple des mécanismes régulateurs du marché. Elle peut enfin, lorsque l'économie d'un Etat membre est en danger, suspendre l'application des règles du marché commun dans cet Etat. La Haute Autorité est ainsi investie de compétences qui, si certaines conditions sont remplies, lui permettent de pratiquer une politique autoritaire de prix. De telles mesures ne peuvent, cependant, intervenir qu'en période de crise ou, du moins, lorsque de graves difficultés se présentent. Aussi, ne peuvent-elles manquer d'entraîner certains conflits.

Ce fut le cas, à plusieurs reprises, lorsque la Haute Autorité jugea nécessaire de fixer les prix maxima du charbon, puis lorsqu'elle s'engagea dans une politique résolument dirigiste sur le marché belge du charbon. Saisie de plusieurs recours, la Cour de Justice eût alors un rôle essentiel à remplir : elle dut trancher le conflit entre la Haute Autorité et les partisans d'une politique de liberté des prix.

Devant la complexité de la situation économique, la Cour laissa à la Haute Autorité une assez grande marge d'appréciation. Admettant la fixation de prix maxima dans des bassins houillers déterminés de la Communauté, et en dépit de critiques nombreuses, elle permit à l'exécutif communautaire de poursuivre l'application de sa politique autoritaire de prix sur le marché commun.

La Haute Juridiction dut aller plus loin. Elle eut, en effet, à juger de l'application des mesures qui, prévues par la Convention relative aux dispositions transitoires, devaient assurer progressivement l'intégration du charbon belge dans le marché commun. Les entreprises belges contestèrent notamment que la Haute Autorité ait le pouvoir de fixer leurs propres barèmes de prix. Or, les textes restaient parfaitement muets à cet égard. Par une audacieuse interprétation, la Cour trancha le conflit en faveur de la Haute Autorité. Ayant dégagé une conception d'ensemble du régime belge de péréquation, elle considéra qu'en dépit du silence des textes, il était logique et nécessaire de reconnaître à la Haute Autorité cette compétence exceptionnelle.

Ainsi, le rôle de la Cour a-t-il varié, en fonction de la gravité des conflits qu'elle devait trancher. En période normale, et si la Haute Autorité se bornait à faire respecter le libre jeu de la concurrence, la Cour a fait prévaloir une interprétation stricte du traité. Quelques entorses aux principes de publicité ou de non-discrimination, et les fondements mêmes du marché commun étaient compromis ! En revanche, en période de crise, la Cour a soutenu la Haute Autorité dans ses interventions. Au delà même des textes écrits, c'est alors la Cour elle-même qui a fourni à la Haute Autorité les bases « légales » de son dirigisme.

TITRE II

LES MECANISMES DE PEREQUATION DES FERRAILLES IMPORTEES

Pendant plusieurs années, les problèmes auxquels dut faire face la Haute Autorité de la C.E.C.A. sur le marché de la ferraille furent plus complexes que ceux qu'elle eût à affronter sur le marché de l'acier et même sur celui du charbon. La Communauté connût, en effet, une pénurie grave de cette matière première essentielle de l'acier. Aussi, la Haute Autorité dut-elle agir à la fois sur les prix et sur les quantités. La Haute Autorité, ainsi d'ailleurs que l'y invitait le Traité (1), préféra cependant éviter de recourir aux mesures extrêmes prévues à l'article 59 du Traité, qui auraient eu pour conséquence essentielle une répartition autoritaire des ressources communautaires entre les Etats membres. En revanche, elle usa largement de ses pouvoirs d'intervention indirecte sur le marché, autorisant la création d'un mécanisme de péréquation, puis conférant un caractère obligatoire à ce dernier.

L'annexe II du Traité instituant la C.E.C.A. range la ferraille parmi les produits soumis à la juridiction communautaire. La ferraille entre, en effet, pour une part importante dans la fabrication de l'acier. L'annexe II précise que « les dispositions du... Traité sont applicables à la ferraille, compte tenu (de certaines) modalités pratiques rendues nécessaires par les conditions particulières de sa collecte et de son commerce » (2).

Dès l'entrée en vigueur du marché commun de la ferraille (3), des

(1) Cf. notamment les articles 5 et 57 du Traité C.E.C.A. aux termes desquels la Haute Autorité recourt « de préférence » aux modes d'action indirects.

(2) L'annexe II ajoute sous son alinéa a) que « les fixations de prix par la Haute Autorité, dans les conditions du chapitre V du Titre III, s'appliquent à l'achat par les entreprises de la Communauté... ».

(3) Le même jour que pour le charbon et le minerai de fer, le 10-2-1953, cf. *supra*, p. 329 (note 5).

problèmes complexes se posèrent à la Haute Autorité (4). Si, en effet, les tonnages de ferraille récupérés avaient fortement augmenté à la suite de la guerre, l'accroissement de la production d'acier avait sensiblement renforcé la demande. Or, le marché de la ferraille est extrêmement sensible aux modifications de la situation économique. Aussi, au cours des années qui précédèrent l'établissement du marché commun, le marché de la ferraille a-t-il connu des fluctuations considérables : elles se sont traduites notamment par de très grandes variations d'un pays de la Communauté à un autre (5). Dans l'ensemble les ressources de la Communauté étaient déficitaires et les achats effectués, à l'extérieur de la Communauté, notamment par l'Italie, faisaient apparaître, sur le marché extérieur, un prix nettement plus élevé que sur le marché communautaire.

Dans de telles conditions, la Haute Autorité craignit que l'établissement du marché commun, accompagné d'une complète liberté des prix, ne provoquât un alignement des prix au niveau supérieur, c'est-à-dire à celui des prix particulièrement élevés de la ferraille importée des pays tiers. Dès l'entrée en vigueur du marché commun de la ferraille, la Haute Autorité fut ainsi conduite à rechercher un système qui permit d'atteindre un triple objectif (6) : maintenir les prix de la ferraille à un niveau tel que les coûts de la production d'acier ne fussent pas accrus ; assurer la fixation d'un prix uniforme, dans l'intérêt du producteur et du consommateur de ferraille ; faire en sorte que la collecte normale fût assurée et qu'il n'y eût pas excès de consommation lorsque, pour telle entreprise, la ferraille n'était pas une matière première essentielle (7).

La première préoccupation de la Haute Autorité fut d'éviter que l'écart de prix entre la ferraille collectée dans la Communauté et la ferraille importée des pays tiers entraînant de sérieuses perturbations dans l'approvisionnement de l'industrie sidérurgique. A titre transitoire, la décision 2-53 (8) procéda à une répartition de la ferraille. Cependant, à partir du 15 mars 1953, la libre circulation de la ferraille fut rétablie ;

(4) Cf. à ce sujet le 1^{er} rapport général de la Haute Autorité, p. 40 et s.

(5) Tandis que la France, l'Allemagne et les Pays Bas couvraient leurs besoins et exportaient une certaine quantité de ferraille, la balance du commerce extérieur était déficitaire en Belgique et en Italie. De plus, alors que les besoins d'importation de la Belgique étaient, en majeure partie, couverts par les pays de la Communauté, ceux de l'Italie étaient, pour les deux tiers, couverts par des achats effectués à l'extérieur de la Communauté, à des prix relativement plus élevés que le niveau moyen des pays de la Communauté (cf. 1^{er} rapport général de la Haute Autorité, p. 42).

(6) Cf. « L'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire », *op. cit.*, n° 120.

(7) Les mêmes préoccupations s'exprimèrent à l'Assemblée Commune et notamment dans les interventions de M. de MENTHON et de M. de VITA à la session de janvier 1953.

(8) Décision de la Haute Autorité n° 2-53 (J. O., C.E.C.A., 10-2-53). Cette décision fut prise en application du paragraphe 2 de la Convention relative aux dispositions transitoires et de l'article 59, paragraphe 3 du Traité.

mais, par une politique autoritaire de prix, la Haute Autorité s'efforça d'harmoniser les régimes et les niveaux de prix dans les différents Etats membres : la décision n° 25-53 (9), fixa des prix décroissants dans le temps, pour éviter un stockage de caractère spéculatif ; ces prix minima devaient permettre de maintenir les tarifs à un niveau suffisamment bas. De plus, fixés pour des zones déterminées et variables selon elles, ils devaient encourager la collecte de ferraille à l'intérieur de la Communauté.

Toutefois, ces mesures n'avaient qu'un caractère transitoire : la Haute Autorité estimait que, seule, *l'institution d'un système de péréquation de la ferraille importée* pourrait assurer un fonctionnement régulier du marché commun de la ferraille. Les avis qu'elle recueillit (10), tant auprès des utilisateurs et des négociants qu'auprès des gouvernements des Etats membres (11), la renforcèrent dans cette conviction. Le Traité autorise d'ailleurs expressément la création de mécanismes financiers de ce type. « Bien que l'esprit du Traité soit de s'en remettre aussi largement que possible au mécanisme des prix pour assurer le fonctionnement du marché, souligne le rapport de la délégation française (12), l'expérience révèle que des disparités trop amples, par exemple entre les conditions auxquelles sont obtenus les approvisionnements en provenance de différentes sources... ne peuvent être comblées de façon suffisamment rapide et sans perturbation par le seul jeu des prix ; dans ce cas, l'institution de certaines compensations peut apparaître comme une nécessité ». Tel est l'objet de l'article 53 du Traité. Il prévoit essentiellement l'institution de deux types de mécanismes financiers (13).

a) Des mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises peuvent être autorisés par la Haute Autorité, après consultation du Comité Consultatif et du Conseil. Ils fonctionnent dans les conditions déterminées par la Haute Autorité et sous son contrôle (14), mais ne rassemblent que les entreprises qui y adhèrent volontairement ;

b) Sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, la Haute Autorité peut instituer elle-même des mécanismes financiers de cet

(9) Décision de la Haute Autorité n° 28-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 15-3-53).

(10) Cf. « l'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire », *op. cit.*, n° 122.

(11) Consultations du Conseil Spécial de Ministres les 7-2-53 et 6-3-53.

(12) Rapport de la délégation française sur le traité instituant la C.E.C.A., *op. cit.*, p. 152.

(13) Aux termes de l'article 53, *in fine*, les mécanismes du même ordre institués ou maintenus par les Etats membres doivent être notifiés à la Haute Autorité. Après consultation du Comité Consultatif et du Conseil, celle-ci peut adresser aux Etats intéressés les recommandations nécessaires, au cas où de tels mécanismes sont en tout ou en partie contraires à l'application du présent traité.

(14) Dans les deux cas, les mécanismes financiers autorisés ou institués, doivent être nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 du Traité et être compatibles avec les autres dispositions du Traité, l'article 65 en particulier.

ordre (14). Ils revêtent alors un caractère obligatoire pour les entreprises intéressées.

La Haute Autorité, limitant son intervention se borna, dans une première étape, à autoriser l'institution d'un mécanisme financier entre les entreprises qui le désiraient. Devant l'aggravation des conditions d'approvisionnement du marché en ferraille, elle dut ensuite instituer elle-même un mécanisme de caractère obligatoire.

1° Dans une première étape, la Haute Autorité autorisa une organisation privée du marché de la ferraille (15). Cette organisation était le fruit d'un accord passé entre de nombreuses entreprises productrices d'acier, relevant de la Communauté (16). Elle comportait notamment (17) :

— la Constitution d'un Office des consommateurs de ferraille de la Communauté dont l'activité était double : d'une part, réunir la documentation nécessaire sur les besoins et les disponibilités de la Communauté en ferraille et, plus généralement, exercer une fonction d'information vis-à-vis de la Haute Autorité ; d'autre part, procéder à la négociation en commun des achats de ferraille à importer de pays tiers, sans toutefois intervenir aux contrats ;

— la création d'une Caisse de péréquation par les consommateurs de ferraille, fonctionnant dans un cadre autonome, mais sous le contrôle de la Haute Autorité. La Caisse devait permettre d'assurer l'approvisionnement régulier des consommateurs et l'égal accès à la ferraille qui leur était nécessaire (18).

Les achats de ferraille auprès des pays tiers étaient ainsi effectués en commun. La ferraille importée était ramenée au prix du marché intérieur grâce à la péréquation. En effet, les entreprises qui participaient au mécanisme financier versaient une contribution proportionnelle à leur consommation de ferrailles d'achat. Le prix de la ferraille, qu'elle soit ou non importée, était ainsi le même pour toutes les entreprises participantes.

Valable jusqu'au 31 décembre 1953, l'autorisation accordée par la

(15) Décision n° 33-53 du 19-5-53 « autorisant un accord relatif à l'importation de ferraille des pays tiers et à l'institution d'une Caisse de péréquation des ferrailles importées » (*J. O.*, C.E.C.A., 9-6-53).

(16) Vingt-deux producteurs d'acier, au total.

(17) Il était également prévu la constitution de bureaux communs aux consommateurs et négociants dont l'activité devait consister à maintenir un contact permanent entre les deux groupes, en vue de l'étude de tout ce qui concerne la ferraille, tant sur le marché commun que sur les marchés extérieurs.

(18) La Haute Autorité signale, dans son 1^{er} rapport général annuel (p. 37), qu'elle a particulièrement veillé à enlever à cette organisation tout ce qui pourrait être contraire aux dispositions du Traité sur les ententes. Les organismes autorisés n'ont aucune compétence pour assurer des tâches de répartition au cas où l'organisation ne pourrait satisfaire toutes les demandes : ce serait alors les procédures prévues par les articles 46 ou 59 du Traité qui devraient s'appliquer.

(19) Décision n° 43-53 du 11-12-53 (*J. O.*, C.E.C.A., 15-12-53).

Haute Autorité fut alors prorogée jusqu'au 31 mars 1954 (19), dans l'attente des conclusions des études en cours.

A la fin de l'année 1953 et au début de l'année 1954, la situation du marché de la ferraille s'améliora nettement. La Haute Autorité décida un abaissement des prix maxima, à plusieurs reprises (20). Ce fut enfin la fixation de prix maxima elle-même, instituée lors de l'établissement du marché commun « à l'époque où l'on pouvait craindre une pénurie de la ferraille » (21), qui cessa d'être indispensable « dans un marché relativement aisé avec tendance à la baisse » (21). Par une décision du 26 mars 1954 (22), la Haute Autorité abolit le régime des prix maxima. En revanche, elle constata dans le même temps que « les données fondamentales qui (étaient) à la base de l'institution de la Caisse de Péréquation, (n'avaient) pas changé et que l'importation de pays tiers à frais partagé (restait) l'élément indispensable de la stabilité du marché commun » (23).

Dans son deuxième rapport général (24), la Haute Autorité souligna, à ce sujet, l'importance des tâches accomplies par la Caisse de Péréquation au cours de sa première année d'existence. Quelque 500 000 tonnes de ferrailles importées avaient été prises en charge par la Caisse, à des prix se situant en moyenne à 20 ou 25 unités de compte (25) la tonne au-dessus des prix intérieurs de la Communauté. Cette différence, répartie sur l'ensemble des achats effectués par les consommateurs à l'intérieur de la Communauté, avait représenté une charge de moins de deux unités de compte par tonne achetée, soit environ 5 % du prix maximum intérieur, au niveau fixé lors de l'établissement du marché commun. Toutefois, la Haute Autorité mit l'accent sur les faiblesses de l'organisation instituée par sa décision du 19 avril 1953 : l'adhésion des consommateurs avait un caractère volontaire ; aussi l'unanimité devait-elle se dégager parmi eux sur la politique à suivre en ce qui concerne les importations en provenance des pays tiers, pour que la péréquation puisse fonctionner. En pratique, le défaut d'unanimité paralysa ce fonctionnement plusieurs fois au cours de l'année 1953-1954.

2° Pour pallier les inconvénients de ce défaut d'unanimité chez les consommateurs, la Haute Autorité fut conduite à envisager l'institution d'un organisme financier assurant autoritairement la péréquation des ferrailles importées : l'alimentation de la Caisse serait obligatoire pour tous les consommateurs de ferrailles de la Communauté et, dans toutes les questions ayant trait à son fonctionnement, la décision finale devrait appartenir à la Haute Autorité. Les propositions faites dans ce sens par

(20) Cf. « L'application du Traité C.E.C.A. pendant la période transitoire », *op. cit.*, n° 123.

(21) Deuxième rapport général annuel de la Haute Autorité, p. 107.

(22) Décision de la Haute Autorité n° 21-54 (J. O., C.E.C.A., 30-3-54).

(23) Deuxième rapport général annuel de la Haute Autorité, p. 107.

(24) Deuxième rapport général annuel de la Haute Autorité, p. 105-106.

(25) Unité de compte AME = dollars U.S.

la Haute Autorité au Conseil de Ministres recueillirent le 12 mars 1954, l'avis conforme unanime requis par l'article 53 du Traité (26). Aussi, par une décision du 26 mars 1954 (27), institua-t-elle pour la durée d'un an, un mécanisme de péréquation dont toutes les entreprises acheteuses de ferraille étaient tenues de supporter la charge. En dehors de l'obligation ainsi introduite, peu de modifications furent d'ailleurs apportées au système précédemment en vigueur. Le fonctionnement de la péréquation restait confié à l'Office Commun et à la Caisse de Péréquation. L'Office devait proposer à la Caisse le tonnage à importer des pays tiers, le prix maximum d'achat à l'importation et le prix de péréquation. La Caisse devait prendre les décisions correspondantes, notifier aux entreprises les contributions à verser, en percevoir le montant. Propositions de l'Office et Décisions de la Caisse étaient adoptées à l'unanimité. A défaut, les décisions étaient prises par la Haute Autorité elle-même.

Cette réglementation devait s'appliquer sur le marché commun jusqu'à la date limite du 30 mars 1955. Elle fut d'abord prorogée ; puis, devant les difficultés rencontrées et les critiques apportées au système, la Haute Autorité réforma le mécanisme de péréquation par une décision du 26 mars 1955. La légalité de cette décision fut alors contestée devant la Cour par voie d'exception : la Haute Juridiction estima que *les structures du mécanisme de péréquation* mis en place par la Haute Autorité étaient illégales, en raison de l'étendue de la délégation de pouvoirs, qui, consentie par la Haute Autorité à des organes privés, consacrait un véritable dirigisme professionnel.

Entre temps, cependant, le mécanisme de péréquation des ferrailles importées avait été réformé une seconde fois, le 26 janvier 1954. De multiples recours furent intentés par les entreprises, tant contre cette décision générale que contre les décisions individuelles d'application. L'examen de la Cour porta ainsi sur les *diverses modalités de la péréquation* des ferrailles.

A la suite de la découverte de *fraudes*, commises dans le cadre du fonctionnement du mécanisme de péréquation, de nouveaux recours furent enfin intentés devant la Cour.

(26) L'avis du Conseil était cependant assorti d'une réserve, permettant d'envisager, au 1^{er} avril 1954, l'institution d'une Caisse de Péréquation analogue à tous égards, dans son fonctionnement à celle proposée par la Haute Autorité, mais basée sur des contributions volontaires, si pour cette date la quasi-totalité des consommateurs de la Communauté en acceptait le principe. Cette quasi unanimité ne pût être réunie, en raison de l'attitude des consommateurs franco-sarrois et italiens qui se prononcèrent pour le système proposé par la Haute Autorité. (Cf. deuxième rapport général annuel de la Haute Autorité, p. 108.)

(27) Décision de la Haute Autorité, n° 22-54 (J. O., 30-3-54).

CHAPITRE I

LE CONTROLE DES STRUCTURES DU MECANISME DE PEREQUATION

A la fin de 1954, une nouvelle tension apparût sur le marché de la ferraille (1). L'expansion de l'industrie sidérurgique entraîna, en effet, une augmentation constante des besoins à laquelle ne correspondit qu'une offre relativement peu élastique. Alors que les importations en provenance des pays tiers avaient fortement diminué, elles reprirent au cours de 1954. Aussi, dès le début de 1955, la Haute Autorité procéda-t-elle à de nouvelles études et consultations en vue de faire face à cette situation. Pour éviter toute interruption dans le courant des importations, elle prorogea, du 31 mars au 30 juin 1955 (2), le mécanisme de péréquation instituée par la décision 22-54. Toutefois, devant les critiques formulées tant par certains gouvernements que par les industries consommatrices, la Haute Autorité reprit le problème de la ferraille dans son ensemble : elle dressa, dans son 3^e rapport général (3), un tableau des conclusions, auxquelles elle était parvenue. Selon elle, « le problème (était) d'ordre structurel et ne (pouvait) être définitivement résolu qu'à long terme, dans le cadre d'actions visant à développer la capacité de production des qualités de fonte susceptibles de se substituer économiquement à la ferraille dans la production d'acier » (4). Si elle accordait son attention à ce programme à long terme, la Haute Autorité estimait cependant nécessaire de rechercher « les mesures propres à parer aux difficultés immédiates » (4). A cet égard, les avis étaient très partagés ; alors que le

(1) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 85.

(2) Décision de la Haute Autorité, n° 2-55 du 26-1-55 (J. O., C.E.C.A., 31-1-55), prise sur avis conforme du Conseil de Ministres, statuant à l'unanimité.

(3) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 103-104.

(4) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 103-104.

gouvernement français et certains milieux intéressés recommandaient l'application des mesures de répartition, prévues par l'article 59 du Traité en cas de pénurie, les gouvernements allemands et italiens ainsi que certaines industries consommatrices estimaient, de leur côté, que « les difficultés éprouvées (étaient) surtout dues à des facteurs psychologiques et ne (reposaient) pas sur un déséquilibre entre les besoins réels et les disponibilités effectives » (5). La Haute Autorité, quant à elle, proposa au Conseil de Ministres une solution de compromis consistant à maintenir en vigueur le mécanisme de péréquation pour un an, tout en le réorganisant. C'est dans ces conditions que les 21 et 22 mars 1955, au cours d'une session du Conseil, la Haute Autorité et le Conseil arrêterent les principes qui devaient commander la politique communautaire, dans le domaine de la ferraille (6). Par une décision du 26 mars 1955, ils réformèrent le mécanisme de péréquation des ferrailles importées (7).

La nouvelle réglementation était beaucoup plus détaillée que celle qui résultait de la décision de la Haute Autorité n° 22-54 (8). L'Office Commun était désormais chargé de fixer les conditions auxquelles était subordonné le bénéfice de la péréquation. Un ordre de priorité devait être respecté lors de l'établissement des prévisions d'ensemble et de l'attribution de la ferraille péréquée : couverture des besoins courants de consommation, correction des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations effectives et reconstitution des stocks. De plus, la péréquation ne s'appliquait plus seulement aux ferrailles importées, mais devait permettre d'encourager la substitution de la fonte à la ferraille, grâce à une compensation des inconvénients qui résultaient pour les sidérurgistes de l'utilisation de la fonte. Le prix de la fonte restait, en effet, plus élevé que celui de la ferraille (9). Le fonctionnement du mécanisme de péréquation restait cependant confié, sous la responsabilité de la Haute Autorité, à l'Office Commun des consommateurs de ferraille et à la Caisse de Péréquation des ferrailles importées : ces « organismes de Bruxelles » avaient été créés, nous l'avons vu (10), par les industriels intéressés en 1953. Ils avaient depuis lors conservé leur forme juridique de droit privé : c'étaient des sociétés coopératives de droit belge.

C'est précisément l'étendue de la délégation de pouvoirs, ainsi consentie par la Haute Autorité à des organismes professionnels, qui fut contestée par les recours 9 et 10-56, intentés par les Sociétés Meroni. Par ses arrêts 9 et 10-56 (arrêts « Meroni » du 13 juin 1958), la Cour a examiné l'ensemble de ce problème. Sur un plan général, rappelons-le (11), ces deux arrêts revêtent une importance capitale ; ils permettent

(5) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 104.

(6) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 105-106.

(7) Décision de la Haute Autorité n° 14-55 du 26-3-55 (*J. O.*, C.E.C.A., 30-3-55).

(8) Cf. *supra*, p. 378.

(9) A ce sujet, les modalités d'application de la décision 14-55 ont été fixées par la décision de la Haute Autorité n° 26-55 du 20 juillet 1955 (*J. O.*, C.E.C.A., 26-7-55).

(10) Cf. *supra*, p. 376.

(11) Cf. *supra*, p. 190 et s.

de préciser les strictes limites dans lesquelles la Cour exige que soit contenue toute délégation de pouvoir. Mais, sous cet angle, nous avons déjà examiné les 2 arrêts (11). Ce sont les faits de l'espèce et les solutions pratiques retenues par la Cour qui, seules, nous intéresseront ici.

Après avoir examiné les raisons qui, en l'espèce, ont conduit la Cour à juger que la délégation de pouvoir était irrégulière, nous verrons les conséquences pratiques des deux arrêts : la réforme complète des structures du mécanisme de péréquation et le nouveau contentieux qu'elle a entraîné.

SECTION 1

LES ARRETS « MERONI » DU 13 JUIN 1958

Pour l'exercice des pouvoirs dont les avait investis la Haute Autorité, les organismes de Bruxelles créèrent, dans chaque pays de la Communauté, un bureau régional. Pour l'Italie, le bureau chargé de représenter l'Office et la Caisse était le « Consozio Approvoigionamenti Materie Prime Siderurgiche S.A. Milano », dénommé « Campsider ». Ce bureau était compétent pour recueillir les déclarations statistiques mensuelles des entreprises sidérurgiques relatives à leurs entrées et leurs sorties de ferraille. Sur cette base, leur notifiant le taux mensuel de prélèvement par tonne de ferraille, « Campsider » transmettait aux entreprises italiennes les comptes provisoires des sommes dont elles étaient redevables à la Caisse de Péréquation.

C'est ainsi que, à plusieurs reprises, « Campsider » demanda à la Société « Meroni » (12) de lui adresser ses statistiques mensuelles, à défaut de quoi, le tonnage de ses entrées de ferraille serait évalué d'office. « Campsider » informa notamment « Meroni et Co », par une lettre du 14 juin 1955, que des évaluations provisoires avaient été effectuées pour la période s'étendant du 1^{er} avril 1954 au 30 avril 1955, en précisant que les rectifications éventuelles à signaler devaient être adressées à Bruxelles avant le 10 juillet 1955. N'ayant pas reçu la réponse souhaitée, « Campsider » adressa un nouveau rappel à « Meroni et Co » le 15 juillet 1955, en la priant de procéder d'urgence au versement de 10 164 063 liras. Ce n'est enfin que le 12 avril 1956 que « Meroni et Co », exprimant des réserves quant à la valeur du système de péréquation en vigueur, pro-

(12) Il y a 2 sociétés distinctes qui, chacune, intentèrent un recours (9 et 10-56) « Meroni et Co, Industrie Metallurgiche Spa » et « Meroni et Co, Industrie Metallurgiche, Società in accomedita semplice ». Mais, comme les 2 sociétés, les 2 recours sont très liés. Nous parlerons désormais de la « Société Meroni ».

posa à la Haute Autorité de procéder à des paiements partiels, à raison de 2 millions de livres par mois.

Dans ces conditions, le 24 octobre 1956 (13), la Haute Autorité prit une décision, aux termes de laquelle la société « Meroni et Co » était tenue de verser à la Caisse de péréquation des ferrailles importées, la somme de 54 819 656 livres ; en vertu de son article 2, cette décision constituait un titre exécutoire, au sens de l'article 92 du Traité. Par une requête en date du 12 décembre 1956, la société Meroni intenta un recours en annulation contre cette décision (recours n° 9-56) (14). A ses yeux, la décision du 24 octobre 1956 était illégale en elle-même. De plus, elle était fondée sur une décision générale irrégulière au regard du Traité. La requérante estimait en effet que la délégation de pouvoir consentie par la Haute Autorité aux organismes de Bruxelles était illégale.

Par son arrêt du 13 juin 1958 (15), la Cour a constaté que la décision du 24 octobre 1956 avait, faute de motivation à suffisance de droit, violé les formes substantielles prescrites par le Traité (16) et que, de ce fait, en application de l'article 33 du Traité, elle devait être annulée. Toutefois, la Haute Juridiction ne s'est pas arrêtée à cette analyse de la décision litigieuse. Ayant expressément admis la recevabilité de l'exception d'illégalité (17) et celle de tous les moyens d'annulation à son appui (18), la Cour rechercha si la décision générale 14-55, sur laquelle était fondée la décision du 24 octobre 1956, était ou non irrégulière au regard du Traité. Elle rechercha, à ce propos, si, par la décision 14-55, la Haute Autorité avait consenti une véritable délégation de pouvoir aux organismes de Bruxelles (19) ; elle étudia les modalités de la décision 14-55 et l'étendue de la délégation de pouvoir consentie (20), pour conclure à l'irrégularité de la décision générale 14-55, y voyant une nouvelle raison d'annuler la décision individuelle du 24 octobre 1956.

En réalité, nous l'avons vu (20), la Cour n'a nullement exclu « la possibilité que la mise en œuvre des « mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises » prévus à... l'article 53 soit confiée à des organismes de droit privé, dotés d'une personnalité juridique distincte et investis de pouvoirs propres » (21). Mais « pareilles délégations ne peuvent porter que sur des pouvoirs d'exécution exactement définis, et entièrement

(13) La décision fut notifiée à la société Meroni le 12-11-1956.

(14) Après une procédure identique, la Société « Meroni et Co » intenta, le 12-12-1956, le recours 10-56.

(15) Arrêt 9-56, recueil, IV, 9 et s. L'arrêt 10-56, rendu le même jour est identique. (Cf. recueil, IV, 51.)

(16) Arrêt 9-56, recueil, IV, 31, 32 et 35.

(17) Arrêt 9-56, recueil, IV, 27.

(18) Arrêt 9-56, recueil, IV, 28.

(19) Cf. *supra*, p. 192.

(20) Cf. *supra*, p. 193-194.

(21) Arrêt 9-56, recueil, IV, 42.

contrôlés dans l'usage qui en est fait par la Haute Autorité » (22). En revanche, lorsque la Haute Autorité est investie d'un pouvoir de caractère discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, elle ne saurait s'en dépouiller de cette façon.

En l'espèce, les organismes de Bruxelles avaient été investis de compétences très larges ; c'étaient eux qui, pratiquement, assuraient tout le fonctionnement du mécanisme de péréquation : sur proposition de l'Office, la Caisse arrêtaient les tonnages des ferrailles importées des pays tiers qui pouvaient bénéficier de la péréquation ainsi que le prix maximum d'achat à l'importation, les conditions auxquelles était subordonné le bénéfice de la péréquation, le prix de péréquation lui-même. La Caisse déterminait également les critères permettant le calcul des économies de ferraille réalisées par une consommation accrue de fonte ainsi que le montant de la prime allouée en fonction de ces économies. Aussi la Cour a-t-elle examiné de manière particulièrement attentive, les conditions dans lesquelles l'Office et la Caisse exerçaient leurs pouvoirs. Son analyse tient essentiellement en trois points :

11) La Cour constate que plusieurs des décisions qui reviennent à la Caisse « ne peuvent être le produit d'opérations purement comptables fondées sur des critères objectifs définis par la Haute Autorité » (23). C'est notamment le cas pour la fixation du prix maximum d'achat à l'importation et du prix de péréquation ; il en va de même pour la détermination des critères permettant le calcul des économies de ferraille et celle du montant de la prime allouée en fonction de ces économies.

2) La Cour observe que si la Haute Autorité écrit dans son 3^e rapport général (24), que « la politique d'ensemble dans le domaine de la ferraille doit s'inspirer des principes généraux » arrêtés par le Conseil de Ministres et par la Haute Autorité, celle-ci reconnaît implicitement que ces principes ne suffisent pas à déterminer les décisions des organismes de Bruxelles. Ils précisent seulement le cadre général dans lequel les décisions doivent être prises. Ainsi, par exemple, l'un de ces principes est que « le coût de la ferraille pour le producteur d'acier, c'est-à-dire la somme du prix d'achat et de la charge de péréquation, ne doit pas dépasser un *niveau raisonnable* par comparaison avec celui que supportent effectivement les producteurs d'acier dans les principaux pays concurrents » (25). Il laisse une marge importante à l'appréciation des organismes de Bruxelles.

3) La Cour se pose enfin une dernière question : par le pouvoir que s'est réservé la Haute Autorité de prendre ces décisions, aux lieux et places des organismes de Bruxelles, a-t-elle entendu se réserver du même coup l'appréciation des faits et circonstances économiques propres à les déter-

(22) Arrêt 9-56, recueil, IV, 44.

(23) Arrêt 9-56, recueil, IV, 45-46.

(24) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 105.

(25) Troisième rapport général de la Haute Autorité, p. 105.

miner ? La Cour estime qu'il faut donner une réponse négative à cette question. Ce n'est pas en raison du caractère discrétionnaire des décisions en cause que la Haute Autorité s'est réservée le pouvoir de les prendre. Elle ne s'est réservée ce pouvoir que dans le cas, où faute d'unanimité, l'Office et la Caisse ne pouvaient eux-mêmes arrêter les décisions. Le représentant permanent de la Haute Autorité auprès des organismes de Bruxelles, dispose bien de la faculté de subordonner toute décision à l'approbation de la Haute Autorité, mais en cela encore, de l'avis de la Cour, la Haute Autorité « na pas retenu des pouvoirs suffisants pour que la délégation qui résulte de la décision 14-55 reste contenue dans les limites... définies (par la Cour) » (26).

Dans de telles conditions, la Cour estime que « la délégation de pouvoir consentie aux organismes de Bruxelles par la décision n° 14-55 leur consent une liberté d'appréciation qui implique un large pouvoir discrétionnaire et ne peut être tenue pour compatible avec les exigences du Traité » (26).

Cet arrêt de la Cour est d'une grande portée. Sans doute, la décision 14-55 n'est-elle pas annulée par la Cour de Justice, mais son illégalité entraîne l'annulation de la décision individuelle, fixant la charge de contribution supportée par la Société Meroni. Tous les effets de la décision illégale sont ainsi paralysés : il est loisible à toutes les autres entreprises d'attaquer les décisions de la Haute Autorité fixant leur propre charge de contribution, en se fondant sur l'illégalité de la décision générale 14-55. C'est pourquoi la Haute Autorité n'a pu que tirer les conséquences de l'arrêt 9-56, en réformant, dans le sens indiqué par la Cour, les structures du mécanisme de péréquation des ferrailles importées. L'efficacité du contrôle des décisions générales de la Haute Autorité par la voie de l'exception d'illégalité (27) est ainsi parfaitement assurée.

Toutefois, l'importance de l'arrêt 9-56 ne tient pas seulement à ses conséquences pratiques sur le mécanisme de péréquation des ferrailles. Il comporte, dans une très large mesure, une « condamnation du dirigisme professionnel » (28). Il repose, en effet, sur une théorie de la délégation de pouvoir et de ses limites dont nous avons souligné le caractère très général (29). Faisant application des principes qu'elle a elle-même définis, la Cour se livre en l'espèce, et pour examiner la légalité des compétences dévolues aux organismes professionnels de Bruxelles, à une analyse parti-

(26) Arrêt 9-56, recueil, IV, 47.

(27) On peut aussi bien le rapprocher des procédures parallèles des droits administratifs internes que du contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception (cf. *supra*, p. 269 et s.).

(28) M. LAGRANGE, in *le Rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes* (les problèmes Juridiques et Economiques du marché commun, Colloque des Facultés de Droit, Lille, juin 59, p. 43). Librairies techniques, cf. également : *Chronique générale de Jurisprudence administrative Européenne*, par M. L. SIZARET (Actualité juridique, 1962, n° 3, p. 163).

(29) Cf. *supra*, p. 196.

culièrement précise des pouvoirs dont ils sont investis. Ceux-ci sont très étendus : l'Office Commun des Consommateurs de ferrailles et la Caisse de Péréquation des ferrailles importées sont chargés du fonctionnement de l'ensemble du mécanisme de péréquation des ferrailles. Ce sont eux qui fixent notamment les quantités de ferrailles importées qui doivent bénéficier de la péréquation, qui fixent les prix maxima à l'importation, etc... L'exercice de toutes ces compétences implique « des appréciations et des réflexions de politiques économiques » (30). Des choix économiques effectués par l'Office et la Caisse résultent directement les quantités de ferrailles importées, le taux de la contribution dont les entreprises ont la charge, etc... Les deux organismes professionnels ont ainsi été placés, par la Haute Autorité, aux commandes de la politique dirigiste définie par les décisions générales instituant la péréquation. C'est précisément dans cette mesure que la décision 14-55 est jugée irrégulière par la Cour.

SECTION 2

LA REFORME DES STRUCTURES DU MECANISME DE PEREQUATION

La décision 14-55 devait cesser de s'appliquer le 31 mars 1956. Dans l'attente d'une réorganisation générale du marché, elle fut prorogée jusqu'au 31 janvier 1957 (31). Le 26 janvier 1957, enfin, intervint un remaniement du système de péréquation, rendu nécessaire par la tension qui subsistait sur le marché. Or, ce fut seulement le 13 juin 1958, que, par son arrêt 9-56, la Cour constata l'irrégularité de la décision 14-55.

La Haute Autorité devait-elle, dans ces conditions, tirer les conséquences pratiques de l'arrêt 9-56 et réformer les structures du mécanisme de péréquation ? En réalité, elle ne pouvait agir autrement. Comme elle l'a souligné elle-même, les autres décisions de la Haute Autorité relatives au fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles importées, antérieures ou postérieures à la décision 14-55, « (comportaient une... délégation de pouvoirs à la Caisse de péréquation et à l'Office Commun » (32) semblable à celle que la Cour avait jugé illégale en contrôlant la décision 14-55. De plus, « les opérations afférentes à la gestion des

(30) Cf. concl. RÖMER sous 9 et 10-56, Recueil, IV, 120.

(31) Par décisions 10-56 du 7-3-56 (*J.O.*, C.E.C.A., 15-3-56), 24-56 du 22-6-56 (*J.O.*, C.E.C.A., 27-6-56) et 31-56 du 10-9-56 (*J.O.*, C.E.C.A., 18-9-56).

(32) Décision de la Haute Autorité n° 13-58 du 24 juillet 1957 (*J.O.*, C.E., 30-7-58), 3° considérant.

mécanismes financiers, instituées par (ces décisions), (n'étaient) pas encore terminées et... il (convenait) de les faire poursuivre par une autorité compétente (33) ». En effet, si la Haute Autorité n'avait pas modifié les structures du mécanisme de péréquation, dans le sens indiqué par la Cour, chaque entreprise, par la voie de l'exception d'illégalité, aurait pu obtenir l'annulation des décisions individuelles qui, le cas échéant, l'auraient contrainte à payer ses contributions.

La Haute Autorité réforma donc les structures du mécanisme de péréquation. De nouveaux recours furent intentés contre sa décision.

§ 1. — *La décision de la Haute Autorité.*

C'est par une décision du 24 juillet 1958 (34) que, la Haute Autorité a réformé les conditions de gestion des mécanismes financiers, successivement institués par les décisions n° 22-54, 14-55, 26-55, 3-56 et 2-57. La décision du 24 juillet 1958 avait en réalité, un double objet.

En premier lieu, elle retirait aux organismes de Bruxelles les compétences que leur avaient attribuées les décisions susvisées. Ces compétences étaient désormais retenues par la Haute Autorité. Cette dernière pouvait, toutefois, « confier le travail d'exécution à la Caisse de péréquation ou tout organisme approprié » (35) : la Cour avait expressément autorisé cette délégation de pouvoir d'exécution. De plus, la Haute Autorité se réservait le droit de « rapporter en tant que de besoin toutes délibérations de la Caisse de péréquation et de l'Office Commun et (de) prendre les mesures que la révocation peut comporter » (35).

En deuxième lieu, la Haute Autorité réaffirmait le principe suivant lequel, pour couvrir les frais engagés par la péréquation, les entreprises consommatrices de ferrailles » (pourraient) être assujetties à payer... des contributions proportionnelles à leurs tonnages de réception de ferraille d'achat » (36). A défaut de déclaration par les entreprises des éléments de calcul des contributions, l'évaluation d'office pourrait être substituée aux déclarations défaillantes. La détermination des modalités de calcul des contributions, le contrôle des déclarations et, le cas échéant, l'évaluation d'office, seraient désormais directement effectués par la Haute Autorité.

§ 2. — *Les nouveaux recours en annulation.*

Plusieurs entreprises italiennes estimèrent que la nouvelle décision de la Haute Autorité était incompatible avec les arrêts 9 et 10-56. Elles

(33) Décision de la Haute Autorité n° 13-58 du 24 juillet 1957 (J.O., C.E., 30-7-58), 4^e considérant.

(34) Décision de la Haute Autorité n° 13-58 (J.O. des C.E., 30-7-58).

(35) Article 1^{er} de la décision (J.O., 30-7-58, p. 270).

(36) Article 1^{er} de la décision (J.O., 30-7-58, p. 270).

intentèrent de nouveaux recours en annulation (37). Certains, interjetés en dehors des délais prescrits par le Traité, furent déclarés irrecevables par la Cour ; mais d'autres (38) furent admis (39). Estimant que la nouvelle décision de la Haute Autorité (n° 13-58) avait le caractère d'une décision générale au sens du Traité (40), la Cour n'admit cependant pas la recevabilité de tous les moyens d'annulation qui lui étaient présentés par les entreprises requérantes. Elle ne retint que le grief fondé sur le détournement de pouvoir.

Sur ce point, les entreprises requérantes se demandaient si « par la décision 13-58, on (n'avait) pas voulu déguiser, sous l'apparence d'une mesure générale, une disposition particulière visant à frapper exclusivement les entreprises, qui, n'ayant pas été en mesure d'importer de la ferraille des pays tiers et qui, en conséquence, n'ayant pu compenser ce qu'elles devaient pour la ferraille achetée à l'intérieur avec les primes octroyées pour la ferraille importée, ont alors vu porter à leur débit des sommes astronomiques par rapport à leur importance et à leur chiffre d'affaires » (41). Les requérantes affirmaient, en outre, que le détournement de pouvoir « (était) évident » lorsque la Haute Autorité déclarait « qu'en vue d'apurer la situation actuelle, il (était) nécessaire que... la Haute Autorité (pût) revoir, soit pour les confirmer, soit pour les rapporter, les décisions prises par la Caisse de péréquation et l'Office Commun... » (42).

Par son arrêt du 17 juillet 1959 (43), la Cour rejette l'ensemble de cette argumentation. Elle souligne que la décision de la Haute Autorité n° 13-58 n'a qu'un objet : « établir sur des bases légales les mécanismes financiers dont les arrêts 9 et 10-56 du 13 juin 1958 ont dénoncé les défaus » (44). Or, la Cour, estime que « les décisions générales antérieures ne pouvaient être rendues conformes aux principes énoncés par la Cour dans ses arrêts 9 et 10-56 que par une décision générale... » (42). Cette décision « ne préjuge en rien les conditions dans lesquelles elle sera appliquée » (45).

Par leur argumentation, les requérantes méconnaissent ainsi « la véritable portée des arrêts 9 et 10-56, qui ne visaient pas la substance des délibérations des organismes de Bruxelles, mais les conditions dans lesquelles les décisions qui en découlaient avaient été appliquées aux entreprises » (46). C'est ainsi que les requérantes voient encore de nouveaux

(37) Recours 40 et 41-58.

(38) Recours 36, 37 et 38-58.

(39) Cf. Recueil, V, 350-352.

(40) Cf. Recueil, V, 352.

(41) Cf. Recueil, V, p. 353.

(42) Cf. Recueil, V, p. 354.

(43) Arrêt 36 à 38-58 et 40 à 41-58, Recueil, V, 331 et s.

(44) Recueil, V, p. 353-354.

(45) Recueil, V, p. 355.

(46) Recueil, V, 354.

détournements de pouvoir dans le fait que, par la décision 13-58, la Haute Autorité a « voulu établir avec effet rétroactif la possibilité de procéder, par une évaluation forfaitaire, au calcul des contributions de péréquation dues par les entreprises qui ont omis de déclarer à temps leur consommation de ferraille » (47). La Cour déclare « qu'en formulant ce grief, les requérantes ignorent que par son arrêt 9-56, (elle) n'a pas rendu illégale la taxation d'office... Bien au contraire, elle a constaté que la taxation forfaitaire était un remède au silence des entreprises et une conséquence nécessaire et inévitable du système de contribution obligatoire » (48).

L'arrêt du 17 juillet 1959 (49) permet de préciser clairement la portée des arrêts 9 et 10-56. Par ces arrêts, la Cour n'a pas entendu annuler l'ensemble des mesures de péréquation arrêtées par la Haute Autorité sur le marché de la ferraille. Elle a seulement jugé illégales les structures données par la Haute Autorité aux mécanismes de péréquation.

C'est, au contraire, par les nombreux recours intentés contre la décision de la Haute Autorité n° 2-57, les diverses modalités d'application du mécanisme de péréquation des ferrailles importées, qui vont être soumises à l'examen de la Cour.

(47) Recueil, V, 355.

(48) Recueil, V, 355 et 356. Seul, un défaut de motivation, avait amené la Cour à constater par ses arrêts 9 et 10-56 que, entre autres raisons, la décision du 24 octobre 1956 était illégale à cet égard (cf. Recueil, IV, 31-32).

(49) A la suite duquel, la Haute Autorité notifia aux requérantes des décisions individuelles par lesquelles elle constatait leurs obligations de payer, au titre de la péréquation, des sommes déterminées. Les requérantes introduisirent de nouveaux recours en annulation, dirigés contre ces décisions (recours n° 5-7 et 8-60). Le 27 octobre 1960, cependant, la Haute Autorité révoqua les décisions individuelles attaquées, expliquant qu'il lui paraissait opportun de reprendre l'ensemble des contributions dues, en tenant compte de nouveaux taux et de nouveaux éléments plus exacts. Les requérantes signifièrent néanmoins au greffier de la Cour leur volonté de continuer les procédures entamées. Par son arrêt du 1^{er} juin 1961, la Cour déclara qu'il n'y avait pas lieu à statuer et, faisant application de l'article 69, paragraphe 3, de son règlement de procédure, mit à la charge des requérantes les dépens « frustratoires » (cf. arrêt 5, 7 et 8-60 du 1^{er} juin 1961, Recueil, VII, 201-215).

CHAPITRE II

LE CONTROLE DES MODALITES DE LA PEREQUATION DES FERRAILLES

En dépit du fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles importées, et de ses prorogations (1), une grave tension subsistait à la fin de 1956 sur le marché de la ferraille (2). La Haute Autorité tint de nombreuses conférences avec les présidents des organisations de producteurs sidérurgiques de la Communauté et constata l'aggravation du déficit en ferraille : elle en conclut que, si aucune mesure nouvelle n'intervenait, les installations de production qui devaient être mises en service dans les deux années à venir ne pourraient réaliser la totalité de la production correspondant à la pleine utilisation de leur capacité, faute d'alimentation suffisante en fonte et en ferraille (3).

Sans doute, les importations en provenance des pays tiers se poursuivaient-elles, mais elles ne constituaient pas une solution sûre et durable (4). L'expansion de la sidérurgie était, en effet, extrêmement rapide dans le monde entier. Le rythme de croissance était même plus élevé dans certains pays tiers que dans les pays de la Communauté. Les difficultés de l'approvisionnement en ferraille étaient assez générales et on pouvait craindre, au début de 1957, que les pays, restés jusque-là exportateurs, n'imposassent des limitations à leurs exportations de ferraille.

C'est dans ces conditions que le 26 janvier 1957, après avoir recueilli l'avis conforme du Conseil de Ministres, la Haute Autorité remania le mécanisme de péréquation des ferrailles importées (6). Applicable dès le

(1) Cf. *supra*, p. 379.

(2) Cf. 5^e rapport général de la Haute Autorité, p. 95 et s.

(3) Cf. *l'Application du Traité pendant la période transitoire*, op. cit., n° 134.

(4) Cf. 5^e rapport général de la Haute Autorité, p. 97.

(5) Cf. Décision n° 2-57, du 26-1-57 (J.O., C.E.C.A., 28-1-57).

(6) Cf. Décision n° 2-57, du 26-1-57 (J.O., C.E.C.A., 28-1-57).

1^{er} février 1957, le nouveau régime de la péréquation ne visait plus seulement à maintenir les prix de la ferraille dans des limites raisonnables. Il reposait sur l'institution de mécanismes permettant d'économiser la ferraille sans, pour autant, rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier. A cet effet, les entreprises consommant de la ferraille étaient désormais tenues de verser, en plus de la charge de péréquation qu'elles supportaient auparavant, une contribution supplémentaire dont le taux augmentait périodiquement, si leur consommation totale de ferraille dépassait la consommation d'une période de référence (7). Le soin de choisir cette période de référence était laissé aux entreprises intéressées, afin qu'il fut tenu compte de leurs conditions particulières : elle pouvaient choisir comme référence, au cours d'une période de sept mois consécutifs comprises entre le 1^{er} janvier 1953 et le 31 janvier 1957, six mois ne se suivant pas nécessairement. De plus, seules les ferrailles d'achat étaient soumises à la contribution supplémentaire ; les « ressources propres » des entreprises en ferraille en étaient exonérées.

Tel était, basé sur une contribution complémentaire progressive, le nouveau système de péréquation. Il devait selon la Haute Autorité, « permettre de franchir, sans trop de peine pour les entreprises, les deux années nécessaires avant que les investissements commencés ou projetés dans le domaine de la production de fonte, de l'approvisionnement en coke et de la préparation du minerai (contribuassent) à éliminer les difficultés actuelles et à établir l'équilibre de l'approvisionnement en matières premières de la sidérurgie de la Communauté » (8).

Dès le mois de mars 1957, de nombreuses entreprises et associations d'entreprises de la Communauté introduisirent cependant des recours devant la Cour de Justice contre la décision de la Haute Autorité portant réorganisation du marché de la ferraille. De nombreux recours se rattachaient au principe d'une contribution de péréquation à taux complémentaire. D'autres mirent en cause les modalités de l'exonération des « ressources propres » en ferraille des entreprises. Par d'autres recours, enfin, certaines entreprises contestèrent les autres modalités d'application du nouveau mécanisme de péréquation.

(7) Certaines entreprises ne pouvaient éviter une consommation supplémentaire de ferraille dans l'immédiat. Aussi le versement de la contribution supplémentaire n'a-t-il été exigé qu'à partir du 1^{er} juillet 1957. La contribution supplémentaire n'a alors été que de 25 % de la contribution de base. Elle augmenta ensuite trimestriellement de 25 % jusqu'au moment, où à partir du 1^{er} mai 1958, elle atteint 100 % de la contribution de base. Une atténuation fut apportée à la rigueur du principe. Dans la mesure où une entreprise ramenait, pour certains types d'installations ou procédés de fabrication, sa mise de ferraille au-dessous de la mise au mille de sa période de référence ou de la mise au mille moyenne pondérée de la Communauté, la contribution supplémentaire diminuait, dans chaque cas, du quintuple du pourcentage de cette réduction, sans que toutefois, la diminution puisse dépasser 100 % de la contribution supplémentaire.

(8) Cf. 5^e rapport général de la Haute Autorité, p. 100.

SECTION 1

LE PRINCIPE D'UNE CONTRIBUTION DE PEREQUATION
A TAUX COMPLEMENTAIRE

C'est le principe même d'une contribution de péréquation à taux complémentaire, pierre d'angle du nouveau régime de péréquation, qui fut contesté par les recours 8 et 13-57, intentés respectivement par le « groupement des hauts-fourneaux et aciéries belges » (9) et par la chambre syndicale de l'industrie sidérurgique allemande et quatre aciéries allemandes (10).

Selon le Groupement des Hauts-Fourneaux et Aciéries belges (11), la progressivité de la contribution de péréquation, instituée par la décision 2-57, tend à freiner l'expansion de la production sidérurgique. Elle décourage, en effet, non seulement l'augmentation en pourcentage de la « mise au mille » (12), mais aussi l'accroissement en valeur absolue de la consommation de ferraille. De plus, le nouveau régime de péréquation n'assure pas une économie de ferraille. Au contraire, il cristallise la situation antérieure au profit des entreprises qui ont gaspillé la ferraille. Elles peuvent, en effet, choisir librement leur période de référence au cours des quatre dernières années. En revanche, les entreprises qui ont économisé la ferraille, et, à plus forte raison, les entreprises nouvelles qui ne disposent pas de période de référence, sont nettement désavantagées. La requérante déclare, en conclusion, que, seule, une hausse du prix de la ferraille, aurait constitué une solution rationnelle.

La chambre syndicale de l'industrie sidérurgique allemande et les aciéries allemandes exposent (13), que tous les grands pays producteurs d'acier doivent importer de la ferraille, qu'il en sera ainsi à l'avenir, mais qu'il n'y a pas menace de pénurie réelle de ferraille. Aussi, ne voient-elles aucune raison à l'intervention de la Haute Autorité. Elles ajoutent que, même si cette intervention était justifiée, la voie choisie par la Haute Autorité ne permettrait pas d'atteindre le résultat recherché, les écono-

(9) Recueil, IV, 230.

(10) Recueil, IV, 267.

(11) Cf. arrêt 8-57, Recueil, IV, 232-233.

(12) La mise au mille représente la quantité de ferraille entrant dans une charge de haut fourneau de 1 000 kg. Elle est extrêmement variable et se calcule ainsi généralement en pourcentage.

(13) Cf. arrêt 13-57, Recueil, IV, 269-271.

mies de ferraille. La décision 2-57 est « techniquement irréalisable, anti-économique et injuste » (14). Techniquement, il n'est possible de réduire la consommation de ferraille des entreprises qu'à des conditions inacceptables. De plus, le régime de péréquation arrêté par la Haute Autorité favorise un groupe d'entreprises au détriment d'un autre groupe, avantage les installations existantes aux dépens des installations nouvelles. « Il éternise un état de choses passé » (15). Il ne permet aucune adaptation à la conjoncture et à l'évolution futures. Incompatible avec une économie libre de marché, il ne peut se justifier dans le cadre du traité instituant la C.E.C.A. Les aciéries requérantes soulignent, en outre, les inconvénients résultant pour elles de la progressivité de la contribution de péréquation en raison de leur situation particulière. Aciéries « non intégrées », trois d'entre elles font observer qu'elles ne disposent pas de production propre de fonte qui, le cas échéant, pourrait être substituée à la ferraille. Or, les entreprises intégrées conservent leur fonte afin de la substituer à la ferraille et de diminuer ainsi la mise au mille de cette dernière dans leurs aciéries. La quatrième aciérie est en voie d'installer un four électrique de 80 tonnes qui, mis en service en 1958,, sera, de ce fait, privé de consommation de référence.

A toutes ces critiques, la Haute Autorité répond (16) en dressant un tableau historique du régime de péréquation et en soulignant que, en prenant sa décision 2-57, elle a dû faire face tout à la fois à un problème de prix et à un problème de quantité. Son action, visant à encourager au maximum les économies de ferraille, ne pouvait se limiter à une simple hausse générale du prix de la ferraille. Elle estime que l'entreprise qui, dans l'état actuel du marché de la ferraille, augmente sa consommation, accroît la pression qui pèse sur le marché et doit être tenue de payer, dans l'intérêt commun, par le mécanisme du taux complémentaire, un prix plus élevé à raison de l'accroissement de sa consommation. La Haute Autorité réfute enfin plus spécialement l'argumentation avancée par les aciéries allemandes. Selon elle, il était impossible de prendre en considération la multitude des intérêts particuliers ; des procédés de fabrication nouveaux permettent des économies de ferraille ; l'approvisionnement en fonte des aciéries non intégrées peut être assuré par la passation de contrats à long terme.

Par ses arrêts du 21 juin 1958 (17), la Cour rejette les recours intentés contre la décision 2-57. La Cour voit dans cette décision une décision générale au sens du Traité : seuls les griefs fondés sur le détournement de pouvoir sont ainsi admissibles à l'appui des recours présentés par des entreprises, ou des associations d'entreprises (18). En revanche, dans

(14) Recueil, IV, 269.

(15) Recueil, IV, 270.

(16) Cf. arrêt 8-57, Recueil, IV, 233, et arrêt 13-57, Recueil, IV, 271-273.

(17) Arrêts 8-57 et 13-58, IV, 225 et 264.

l'examen de ces griefs, le contrôle de la Cour porte sur l'ensemble de la situation économique et sur l'appréciation qu'en traduit la décision de la Haute Autorité (18).

Les arrêts du 21 juin 1958 sont ainsi particulièrement intéressants. La méthode d'exposition retenue par la Cour est significative de l'étendue de son contrôle : avant d'examiner chaque grief particulier invoqué par les requérantes, la Haute Juridiction présente une interprétation générale de l'article 53. Elle fait apparaître pourquoi, dans son principe, l'action poursuivie par la Haute Autorité avec la décision 2-57 est justifiée.

I. — La Cour, considérant que la Haute Autorité a choisi l'article 53 comme base juridique de son intervention, présente *une analyse liminaire des dispositions de cet article*. D'une façon très générale, son interprétation justifie l'instauration de mécanismes de péréquation sur la base de l'article 53. Ce dernier autorise l'institution « de tous mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises ». Or, cet article figure dans le chapitre II (19) intitulé « Dispositions financières ». Celles-ci traitent dans les autres articles de l'utilisation des fonds obtenus par la Haute Autorité par prélèvement sur la production ou par emprunt. « (Dès lors)... on peut considérer, estime la Cour, que les mécanismes financiers sont des mécanismes fondés sur des transferts de ressources, notamment du type péréquation ou compensation » (20). De telles péréquations « n'affectent pas directement les prix, mais les facteurs qui contribuent à leur formation ; ...par là, sans faire obstacle à la libre détermination des prix, ces facteurs modifient le niveau auquel ceux-ci s'établissent » (21). Ils constituent ainsi, entre les mains de la Haute Autorité, « des procédures puissantes et efficaces, mais de nature indirecte... s'opposant par là aux procédures d'action directe par fixation de quotas de production (article 58) ou par répartition des ressources (article 59) » (22). Or, l'article 57 du Traité commande à la Haute Autorité de recourir de préférence aux modes d'action indirects. C'est précisément ce qu'elle a fait en instituant successivement divers régimes de péréquation des ferrailles importées. Ses décisions, et particulièrement la décision 2-57, visent à assurer un approvisionnement régulier du marché, en incitant les entreprises à réaliser des économies de ferraille. L'excès de la demande sur l'offre de ferraille, s'il s'était prolongé, aurait pu, en effet, créer une « pénurie sérieuse » et nécessiter l'application des procédures de l'article 59. « La Haute Autorité, si elle voulait éviter (la) mise en œuvre (de ces modes d'action directs), et les dispositions de l'article 57 lui faisaient un devoir de chercher autant que possible à l'éviter, ne pouvait échapper

(18) Cf. *supra*, p. 262.

(19) Du titre III du Traité.

(20) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 241 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 286.

(31) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 242, et arrêt 13-57, Recueil, IV, 287.

(22) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 242 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 287.

à la nécessité et à l'obligation d'appliquer la procédure prévue à l'article 53... » (23).

II. — La Cour examine ensuite *chaque grief* présenté par les associations et sociétés requérantes.

1) Les requérantes estiment que les buts poursuivis par la Haute Autorité, au moyen des mécanismes financiers de l'article 53, vont à l'encontre des objectifs définis par les articles 3 et 4 du Traité et y voient un détournement de pouvoir commis à leur égard (24).

La Cour souligne que, « dans la poursuite des objectifs prévus à l'article 3 du Traité, la Haute Autorité doit assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, lorsque pareilles conciliations s'avèrent irréalisables, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire que peuvent lui paraître imposer les faits ou circonstances économiques au vu desquels... elle arrête ses décisions » (24). La Cour reconnaît cependant « que les pouvoirs ainsi dévolus à la Haute Autorité trouvent... leurs limites dans les dispositions spécifiques édictées par... (le) Traité... et que, notamment, ces pouvoirs seraient détournés de leur but légal s'il apparaissait que la Haute Autorité en ait usé dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'éluder une procédure spécialement prévue par le Traité pour parer aux circonstances auxquelles elle doit faire face » (24). La Cour juge que tel n'est pas le cas, en l'espèce. La situation économique, à l'époque où sont intervenues les dispositions attaquées, n'excluait pas une intervention de la Haute Autorité « ... Le marché des ferrailles... était (en effet) notoirement caractérisé par l'insuffisance aiguë de l'offre intérieure, par les difficultés croissantes d'importation et par la forte et rapide augmentation des prix des ferrailles en provenance de l'étranger » (24). Quant à l'appréciation par la Haute Autorité de cette situation, elle « ne révèle pas, par elle-même, l'existence d'un mobile illicite » (24). C'est ainsi que si la décision 2-57 a pour conséquence de traiter différemment les entreprises, suivant leur consommation de ferraille, ce n'est pas là une atteinte aux dispositions de l'article 3b, aux termes desquelles la Haute Autorité doit « assurer à tous les utilisateurs du marché commun, placés dans des conditions comparables, un égal accès aux sources de production ». Le taux complémentaire institué par la décision 2-57 s'applique en effet, « d'une manière générale et absolue, à toute consommation de ferraille d'achat excédant celle relevée au cours d'une période de référence » (25). Ce critère de différenciation a un caractère objectif. Or, c'est seulement, « faute d'une base objectivement déterminée » (26), que « les différenciations de traitement auraient un

(23) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 243.

(24) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 244-246 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 289-291.

(25) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 247, 248 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 292-293.

(26) Arrêt 8-57, Recueil, IV, 247 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 292.

caractère arbitraire et discriminatoire et seraient illégales » (26). La réglementation économique ne saurait être taxée d'inégalité sous prétexte qu'elle entraîne des conséquences différentes ou des sacrifices inégaux à l'égard des assujettis, dès lors que cette situation s'avère être le résultat des conditions d'exploitation différentes dans lesquelles ils sont placés » (26) et (27).

La Cour estime, en conclusion, que « si le système attaqué poursuivait ainsi, avant tout, la sauvegarde de l'approvisionnement régulier du marché et la promotion d'une politique d'exploitation rationnelle des ressources (28)... rien ne permet d'affirmer qu'en donnant temporairement la prééminence à certains des buts énoncés à l'article 3, et par conséquent en ne réalisant que partiellement la conciliation de tous les buts énoncés en cet article, la Haute Autorité ait utilisé les pouvoirs que lui donnait le Traité à des fins différentes de celles en vue desquelles ils avaient été conférés » (29).

2) La Cour rejette également tous les autres griefs qui lui étaient présentés. Elle refuse ainsi d'admettre qu'il y ait une contradiction entre les buts proclamés par la décision 2-57 et les buts réellement poursuivis (30). Les requérantes soutenaient encore que la Haute Autorité avait voulu, sous le couvert de mécanismes financiers, procéder à une répartition de la ferraille, sans respecter les règles et procédures très strictes prévues à cet effet par l'article 59 du Traité (31) ; de même, elles estimaient que la décision 2-57 avait pour but de favoriser les prescriptions

(27) La Cour déclare que c'est « un principe généralement admis dans le droit des Etats membres, (que) l'égalité des administrés devant la réglementation économique ne fait pas obstacle à l'établissement de prix différents suivant la situation particulière des usagers ou des catégories d'usagers, à la condition que les différences de traitement correspondent à une différence dans les conditions où ils se trouvent placés » (arrêt 8-57, Recueil, IV, 247 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 292).

(28) « ...la décision attaquée (tend ainsi) à inciter progressivement les entreprises sidérurgiques à l'utilisation la plus rationnelle de la ferraille ; ...pour ce faire, elle vise à moduler la charge du financement de la péréquation des prix des ferrailles importées tant en fonction de la date de mise en service que de la nature des appareils et procédés de fabrication ; par le jeu combiné des consommations de référence et des remises octroyées à raison de l'économie relative de ferraille, ...l'accroissement progressif du coût de cette matière et son incidence sélective sur le prix de revient des produits sidérurgiques varient en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs objectivement établis ; ...par suite, les mesures attaquées constituent, dans le respect du principe de non-discrimination, des dispositions incitant les entreprises à la création de nouvelles capacités jugées compatibles avec l'approvisionnement régulier de la sidérurgie en ferraille et l'expansion régulière de la production ». (Cf. arrêt 8-57, Recueil, IV, 250, et arrêt 13-57, Recueil, IV, 295.)

(29) Arrêt 8-56, Recueil, IV, 252 et arrêt 13-57, Recueil, IV, 297.

(30) Cf. 8-57, Recueil, IV, 253 : la Cour estime, au contraire, que la création de nouvelles capacités de production était liée à un approvisionnement régulier de la sidérurgie en ferraille que le mécanisme institué par la décision 2-57 avait précisément pour but de rendre possible.

(31) Cf. 8-57, Recueil, IV, 254, 255, et 13-57, Recueil, IV, 297-298.

prévues à cet effet par l'article 54 du Traité (32). La Cour considère, au contraire, que les mécanismes financiers mis en place par la Haute Autorité ne font apparaître aucun détournement de procédure.

Par ses arrêts du 21 juin 1958, la Cour a rejeté les recours intentés par des entreprises et associations d'entreprises belges et allemandes contre le principe même d'une contribution de péréquation à taux complémentaire. La Cour a jugé la décision de la Haute Autorité parfaitement conforme au Traité. Pour parvenir à cette conclusion, cependant, elle a longuement analysé, tant les dispositions de l'article 53, que le contenu des mesures attaquées. L'examen auquel la Cour dûit se livrer dans ces affaires 8 et 13-57 ne s'est plus limité comme ce fut le cas pour les arrêts 9 et 10-56 (33), aux structures données par la Haute Autorité aux mécanismes financiers : cette fois, c'est la substance de la péréquation, ses conséquences pratiques sur le marché et pour chaque entreprise, ses diverses modalités qui furent soumises au contrôle juridictionnel. Sans doute, ce dernier était-il en l'espèce, limité à l'examen du seul détournement de pouvoir ; toutefois, nous l'avons vu, la Cour a présenté, dans un exposé liminaire, une analyse d'ensemble aux termes de laquelle les décisions prises par la Haute Autorité en vue de régulariser l'approvisionnement du marché en ferraille se trouvent justifiées d'une manière très générale. Le contrôle de la Cour s'est exercé encore plus avant : le principe de la péréquation à taux complémentaire une fois admis, ce sont, en effet, les diverses modalités d'application du mécanisme qui furent contestées, au premier rang desquelles l'exonération des ressources propres en ferraille des entreprises.

SECTION 2

L'EXONERATION DES « RESSOURCES PROPRES » EN FERRAILLE DES ENTREPRISES

Aux termes de la décision de la Haute Autorité n° 2-57, la contribution de péréquation de chaque entreprise est obtenue en appliquant, pour chaque période de décompte, un taux de base à sa consommation de « ferraille d'achat ». De plus, le cas échéant, un taux complémentaire est appliqué à sa consommation excédentaire de ferraille d'achat. En revan-

(32) Cf. 8-57, Recueil, IV, 256, 13-57, Recueil, IV, 299-300.

(33) Cf. *supra*, p. 379.

che, les « ressources propres » en ferraille de l'entreprise sont exonérées de toute contribution. L'application pratique de cette distinction repose ainsi sur les définitions exactes de la « ferraille d'achat » et des « ressources propres » (34).

La décision 2-57 part de la consommation globale de ferraille d'une entreprise. Cette consommation globale est définie comme étant « la somme des tonnages des ressources propres globales et des réceptions de ferraille d'achat, accrue de la diminution des stocks ou diminuée de l'accroissement des stocks, et diminuée, le cas échéant, des livraisons de ferrailles vendues ou cédées ». La consommation de ferraille d'achat qui, seule, sera frappée de la contribution de péréquation est ensuite obtenue par soustraction. Elle est égale « à la consommation globale diminuée des ressources propres globales et de la diminution des stocks ».

C'est cette notion de « ressources propres » qui a donné lieu à des difficultés d'interprétation. Certaines entreprises, en effet, considérèrent que les « ressources propres » étaient toutes les « ferrailles non achetées ». Elles comptabilisèrent comme ressources propres vis-à-vis de la Caisse de péréquation (35), tous les tonnages reçus par elles en provenance d'entreprises filiales portant une raison sociale différente, mais où elles possédaient une participation prépondérante. Ainsi, selon ces entreprises, les « ferrailles de groupe » étaient des « ferrailles de ressources propres » et ne devaient pas entrer en ligne de compte pour le versement de la contribution frappant la consommation de ferraille d'achat.

C'est dans ces conditions que l'Office Commun des Consommateurs de ferraille (36) saisit la Haute Autorité, par une lettre du 30 octobre 1957, la priant de prendre une décision sur cette question. Dans sa réponse, datée du 18 décembre 1957 (37), la Haute Autorité estima que le problème était mal posé. Elle rappela que, selon une opinion déjà bien établie, le terme « ressources propres » devait être interprété suivant la valeur sémantique du terme : il se rattachait ainsi à la notion juridique de « propriété ». La Haute Autorité précisait aussi, dans sa réponse, les conditions d'application de l'exonération : *une entreprise se définit par sa raison sociale* et « ne peut considérer comme « ressources propres » que les ferrailles récupérées par elle-même dans ses propres établissements, portant la même raison sociale ». Par cette même lettre du 18 décembre 1957, la Haute Autorité, levant ses réserves antérieures, admit cependant deux dérogations à ce régime, en faveur des sociétés « Breda Siderurgica » (38), et « Hoogovens » (39). Elle devait expliquer ces dérogations,

(34) La même distinction était d'ailleurs faite par les décisions antérieures n° 22-54 et 14-55.

(35) Chargée, nous l'avons vu, de percevoir les contributions.

(36) Chargé, avec la Caisse, de l'application pratique du mécanisme de péréquation.

(37) Et publiée au *J.O.* de la C.E.C.A., le 1-2-1958.

(38) A Sesto San Giovanni, Italie.

(39) « Koninklijke Nederlandse Hoogovens en Staalfabrieken N.V. » à IJmuiden, Pays-Bas.

par une lettre adressée le 17 avril 1958 (40) à l'Office Commun : de telles dérogations avaient été accordées parce que les ateliers des bénéficiaires « (étaient) intégrés localement avec (des) ateliers ne leur appartenant pas et dans lesquels de la ferraille (était) récupérée. Cette intégration locale (résultait) de ce que (ces deux types d'ateliers)... (formaient)... un seul ensemble industriel ». Les critères permettant à la Haute Autorité de faire application du principe de l'exonération des « ressources propres » ont ainsi été clairement définis : seules sont exonérées les ressources propres de l'entreprise. Celle-ci est définie par sa « raison sociale » : c'est un critère juridique qui est retenu, et non, par exemple, un critère économique. En revanche, elle corrige la rigueur du principe par l'introduction d'un second critère, *l'intégration locale*. Lorsque deux entreprises, juridiquement distinctes, forment un seul ensemble industriel, les ferrailles livrées par l'une à l'autre, à l'intérieur de ce même ensemble, sont assimilées à des ferrailles de ressources propres.

La lettre de la Haute Autorité, adressée le 18 décembre 1957 à l'Office Commun, fit l'objet de toute une série de recours en annulation, intentés par des entreprises allemandes. Ces dernières persistaient, en effet, à considérer la ferraille de groupe comme constituant une ressource propre au sens de la décision 2-57. Par ses arrêts du 17 juillet 1959, la Cour refusa d'admettre la recevabilité de ces recours (41). Contrairement aux conclusions présentées par M. l'avocat général Lagrange (42), la Cour jugea que la lettre attaquée ne constituait pas une décision au sens du Traité et qu'elle n'était donc pas susceptible d'un recours en annulation (43). Entre temps, cependant, certaines entreprises requérantes, justifiant de liens particuliers les unissant aux sociétés qui leur fournissaient de la ferraille, avaient sollicité de l'Office Commun l'exonération de ces « ferrailles de groupe ». Par ses décisions du 14 juin et du 5 juillet 1961, la Haute Autorité rejeta les demandes qui lui étaient présentées. Les entreprises « Klockner-Werke AG », « Mannesmann Aktiengesellschaft » et « Hoesch AG », intentèrent respectivement, contre ces décisions, les recours 17, 19 et 20/61. Recevables, ces derniers devaient permettre à la Cour de trancher au fond le litige.

Dans le même temps, une entreprise française, la « Société Nouvelle des Usines de Pontlieue, Aciéries du Temple », Snpat, unie par des liens très étroits à la Régie Nationale des Usines Renault, demanda à bénéficier d'une exonération du même type que celle dont bénéficiaient déjà les Sociétés Breda et Hoogovens. La Haute Autorité ayant refusé d'accéder à

(40) Et publiée au J.O. des C.E. le 13 mai 1958.

(41) Arrêts 20, 21, 22 et 23-58, Recueil, V, 163, 211, 231 et 253.

(42) Notamment, Recueil, V, 191.

(43) La Cour considéra, en particulier, que « la Haute Autorité n'entendait pas prendre une décision... mais, simplement réaffirmer des principes dont elle estimait, à tort ou à raison, qu'ils se dégageaient logiquement de la décision de base 2-57 ». Arrêts 20-58, 21-58, 22-58 et 23-58, Recueil, V, 180.

sa demande, cette entreprise française (44) intenta un recours en annulation n° 32-58 (45). La Cour admit sa recevabilité et put également trancher au fond le litige.

Par ses arrêts du 17 juillet 1959 (n° 32 et 33-58) et du 13 juillet 1962 (n° 17 et 20-61, et n° 19-61), la Cour rejeta tous ces recours. Dégageant, au regard de l'application du mécanisme de péréquation des ferrailles, la notion d'entreprise, elle confirma le critère de la Haute Autorité, tiré de la raison sociale, condamnant par là toute exonération des « ferrailles de groupe ». Estimant que la Cour avait ainsi implicitement condamné les exonérations accordées à Breda et Hoogovens, Snpat demanda alors à la Haute Autorité le retrait avec effet rétroactif de toutes les dérogations accordées jusque-là. La Haute Autorité garda le silence ; aussi Snpat intenta-t-elle un recours en carence contre la décision implicite de rejet résultant de ce silence. La Cour fit droit à ses conclusions, mais un nouveau contentieux fut alors noué entre la Haute Autorité et les Sociétés Breda et Hoogovens.

§ 1. — *L'interdiction de toute exonération des ferrailles de groupe.*

Chacune pour leur part, les entreprises dont la demande d'exonération fut rejetée par la Haute Autorité, invoquent devant la Cour un argument analogue : selon elles, les liens particuliers les unissant aux entreprises ou aux sociétés qui leur fournissent de la ferraille, justifient une exonération.

1. — Les Sociétés « Klockner-Werke AG » (recours n° 17-61) et « Hoesch AG » (recours n° 20-61), au moment où était en vigueur le mécanisme de péréquation (46), étaient des sociétés-mères chargées de gérer les affaires de plusieurs usines (47). Ces dernières avaient la qualité de sociétés affiliées. Cette situation juridique résultait des mesures de décartellisation prises par les autorités alliées (48). Avant l'entrée en application de ces mesures, l'ensemble de ces usines constituaient des divisions d'exploitation juridiquement dépendantes, respectivement de la société « Klockner-Werke AG » et de la société « Hoesch AG ». De plus, dès la transformation de ces usines en sociétés juridiquement distinctes, les requérantes y ont détenu une participation de 100 %. En 1959, enfin, en vertu d'une loi fédérale allemande du 12 novembre 1956, chaque requérante a procédé à la réunification de ses filiales sous une per-

(44) Les Sociétés Breda et Hoogovens se portèrent parties intervenantes au recours, aux côtés de Snpat.

(45) La requérante intenta un second recours n° 33/58, par lequel elle demandait l'annulation de la lettre du 17 avril 1958, par laquelle la Haute Autorité expliquait pourquoi elle avait accordé certaines dérogations. La Cour, se refusant à voir une décision dans cette lettre, jugea le recours 33-58 irrecevable (cf. Recueil, V, 308-309).

(46) Il prit fin le 30 novembre 1958.

(47) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 624.

(48) Sur ces mesures cf. *infra*, p. 432 (note 46).

sonne morale unique à son nom. Les sociétés requérantes soutiennent, par leurs recours, que doivent être considérées comme « ressources propres » toutes les ferrailles reçues par elles, en provenance de leur entreprises affiliés.

2. — A l'époque où le mécanisme de péréquation des ferrailles était en vigueur, la société « Mannesmann Aktiengesellschaft » était une société-mère ayant pour mission de diriger l'activité d'un certain nombre de sociétés exerçant une activité dans le domaine sidérurgique (48). En règle générale, ces sociétés appartenaient à la société principale à raison de 100 % (au minimum, à raison de plus de 95 %). A la fin de l'année 1958, toutes ces sociétés ont d'ailleurs, en vertu de la loi fédérale allemande du 12 novembre 1956, été fusionnées, sous le nom de la requérante, en une seule personne morale. Comme dans le cas précédent, la société « Mannesmann Aktiengesellschaft » soutient, par son recours, que les ferrailles qui lui ont été livrées par ses filiales constituent des « ressources propres ».

3. — La « Société Nouvelle des Usines de Pontlieue aciéries du Temple » fabrique, dans ses usines de Saint-Michel-de-Maurienne, des aciers fins (49). Elle utilise dans une proportion largement prépondérante des ferrailles fournies par la Régie Nationale des Usines Renault, à Billancourt. La Régie Renault est aussi le principal utilisateur de l'acier produit dans les usines de la Snutat. Depuis 1921, les usines de Saint-Michel et les ateliers de Billancourt appartenaient à deux personnes juridiques distinctes, mais elles constituaient un seul ensemble industriel, placé sous le contrôle de M. Louis Renault. En 1946, lorsque cet ensemble fut nationalisé, une seule entité juridique, la Régie Renault, fut substituée aux deux précédentes. Les usines de Saint-Michel furent alors exploitées comme un atelier propre de la Régie. En 1954-55, cependant, la Régie décida de donner l'autonomie juridique à l'usine de Saint-Michel. Toutefois, après cette opération, la Régie est restée propriétaire de 99,77 % des actions de Snutat et, tant dans le domaine du personnel dirigeant et technique qu'au point de vue économique et financier, des liens étroits unissent les deux sociétés. Snutat soutient elle aussi, par son recours, que les ferrailles qu'elle a reçu de la Régie Renault ont, pour elle, le caractère de « ressources propres ».

La Cour rejette toutes ces conclusions par ses trois arrêts. Pour réfuter une argumentation présentée par les entreprises allemandes, elle détermine les critères qui permettent de définir une « entreprise » ; elle justifie ensuite les exemptions dont bénéficient les ressources propres des entreprises et écarte toute assimilation des ferrailles de groupe à ces ressources propres.

(48) Cf. arrêt 19-61, Recueil, VIII, 684.

(49) Cf. arrêt 32 et 33-58, Recueil, V, 285-288.

I. — *Le critère de l'entreprise.*

Les sociétés allemandes soutiennent que les ferrailles circulant entre leurs filiales respectives sont des ressources propres *d'une seule et même entreprise* (50). Les sociétés-mères « Klokner », « Hoesch » et « Mannesmann » constitueraient avec leurs filiales respectives, et chacune pour leur part, une seule entreprise. Les sociétés filiales seraient dépourvues des caractères essentiels de l'entreprise. Les sociétés-mères jouissent, en effet, de pouvoirs très étendus à l'égard de leurs filiales, qui sont ainsi dépourvues de toute autonomie. Ainsi, par exemple, des contrats sont passés entre elles, en vertu desquels les bénéfices et les pertes résultant de l'activité des filiales sont entièrement acquis aux sociétés-mères.

La Cour écarte une telle conception. Sans doute admet-elle que « la Haute Autorité, dans l'élaboration et l'applisiation des mécanismes financiers qu'elle a institués pour sauvegarder l'équilibre du marché, a... le devoir de tenir compte de la réalité économique à laquelle ces mécanismes doivent s'appliquer... » (51). Mais « ce principe... doit être aménagé avec le principe de la sécurité juridique.... Les deux principes doivent être conciliés de manière à entraîner un minimum de sacrifices pour l'ensemble des sujets de la Communauté » (51). C'est qu'en effet, si *la réalité économique a « un caractère multiforme et changeant »* (51), le droit ne peut reposer, quant à lui, que sur des bases objectives et applicables à une généralité de cas. Aussi, importe-t-il « dans l'institution et le fonctionnement d'un mécanisme financier tendant à sauvegarder l'équilibre du marché commun, d'employer *des critères clairs et objectifs* applicables à une généralité de cas présentant certaines caractéristiques fondamentales communes » (51). Qu'il y ait, pour cela, à prendre une sorte de recul par rapport à la réalité économique, afin de la saisir ensuite dans son ensemble, la Cour le reconnaît expressément. Elle ajoute, en effet : « ...à cette fin, il n'est pas possible de tenir compte de toutes les différences qui peuvent exister dans l'organisation des unités économiques assujetties à l'action de la Haute Autorité, sous peine d'entraver cette action et de lui faire perdre son efficacité » (51).

S'agissant de la notion d'« entreprise », la Cour donne ainsi une définition générale : « l'entreprise est constituée par une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachée à un sujet juridiquement autonome, et poursuivant d'une façon durable un but économique déterminé » (51). Mais, de cette définition, elle retient essentiellement, au cours de son analyse, l'élément « sujet juridiquement autonome ». Elle déclare ainsi que « la création de tout sujet de droit dans le domaine de l'organisation économique entraîne la constitution d'une entreprise distincte » (52).... « En effet, ajoute la Cour, une activité éco-

(50) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 644-645, arrêt 19-61, Recueil, VIII, 704.

(51) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 645.

(52) Arrêt 17 et 20-61, 19-61, Recueil, VIII, 646.

nomique ne saurait être considérée comme formant une unité sur le plan juridique lorsque les effets juridiques de cette activité doivent être rattachés séparément à plusieurs sujets de droit distincts » (52). En conclusion, la Cour estime que « du seul fait de l'attribution de la personnalité morale, *abstraction faite de la permanence de la situation économique*, le droit reconnaît (à la nouvelle personne juridique distincte) une autonomie formelle et une responsabilité propre » (53). L'attribution de la personnalité morale aux différentes filiales de chacune des sociétés-mères a donc eu pour effet « l'attribution — sur le plan juridique — de la direction et du risque de son activité » (54) à chaque filiale. Cette dernière, dès lors qu'elle a la personnalité morale, constitue « (une) entreprise individuellement déterminée » (54). Ainsi, ne constituent des « ressources propres » que celles qui proviennent de l'entreprise elle-même, définie par sa personnalité juridique. Les ferrailles livrées par des filiales, juridiquement autonomes, à une société-mère ne constituent pas des « ressources propres » au sens de la décision 2-57. Elles ont le caractère de « ferrailles de groupe ».

II. — *Le refus de toute assimilation des ferrailles de groupe aux ressources propres de l'entreprise.*

Ce sont, aux termes de la décision 2-57, les seules « ressources propres » de l'entreprise qui sont exemptées du prélèvement de péréquation. Avant même de rechercher si, comme le demande Snupat (55), il est conforme au Traité d'assimiler à de telles ressources, les ferrailles de groupe, la Cour souligne les raisons qui justifient l'exemption des ressources propres. « L'utilisation des chutes propres par une entreprise productrice d'acier et utilisatrice de ferraille remet dans le cycle de la production un de ses sous-produits... Par là, *elle représente manifestement* dans le processus de production de l'acier à partir de la ferraille une augmentation de la quantité d'acier tirée de la même quantité de ferraille qui a déjà été soumise à la péréquation, donc *une augmentation des rendements*... Une intervention encourageant ces mesures internes d'économie, loin de fausser le jeu de la concurrence, favorise bien au contraire les variations du rendement dans le sens d'une plus grande productivité... Pareille intervention est donc conforme au Traité » (56).

En revanche, la Cour estime que « l'assimilation des ferrailles de groupe (57) aux chutes propres déborderait le sens et la raison de l'exemp-

(53) Arrêt 17 et 20-61 et 1961, Recueil, VIII, 646-647.

(54) Arrêt 17 et 20-61 et 19-61, Recueil, VIII, 647.

(55) Arrêt 32 et 33-58, Recueil, V, 304.

(56) Arrêt 32 et 33-58, Recueil, V, 306.

(57) Les entreprises allemandes soutiennent, cependant, que les ferrailles qui leur sont livrées par des filiales, ne peuvent être considérées comme des ferrailles d'achat. L'échange des ferrailles entre la filiale et la société mère n'étant pas effectué à la suite d'un véritable contrat de vente. La Cour estime, à ce sujet, « qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si, au regard du droit civil applicable, les passages des ferrailles

tion et constituerait un avantage discriminatoire à l'égard des autres entreprises » (56). En effet, cette exemption entraînerait elle aussi des différences entre les coûts de production, mais celles-ci ne résulteraient pas de variations dans les rendements. Elles seraient, au contraire, « l'effet de liens contingents, géographiques, administratifs ou financiers, qui sont à la base de la notion de « groupe » (58). *« Il serait manifestement contraire aux exigences du Traité, ajoute la Cour, qu'à la suite d'une intervention de la Haute Autorité, le coût de production de l'acier, fabriqué en tout ou en partie à partir de la ferraille, dépendit de la structure juridique, administrative ou financière des groupes industriels »* (59). La Cour souligne enfin « que les variations, intervenues dans la structure juridique du groupe dont (la) requérante invoque l'existence, en marquent l'arbitraire et la mobilité et empêchent d'y voir un facteur spécifique de rendement de l'entreprise productrice d'acier » (59).

Dans son arrêt du 13 juillet 1962 (n^{os} 17 et 20-61), la Cour insiste tout particulièrement sur le principe dégagé par son arrêt du 17 juillet 1959 (n^{os} 32 et 33-58) — ...« En confirmant la validité du critère de la personne morale » (60), la Cour « (a nié) toute importance aux structures particulières des groupes économiques (et) a tranché d'une façon nette et sans possibilité d'exception la question de savoir si la ferraille de groupe pouvait être assimilée aux ressources propres d'une seule et même entreprise » (61). « ...Cette conclusion découle logiquement de la notion d'entreprise dont il a été fait usage aux fins du mécanisme de péréquation et... elle se justifie en raison des avantages pratiques que comporte un critère simple et clair » (61). La Cour reconnaît que certaines entreprises auraient pu trouver plus favorable un critère différent, tenant compte notamment des différences entre les divers types de groupes industriels. Toutefois, en raison « des innombrables variétés qui existent ou qui peuvent être réalisées dans les liens de groupe » (61), « des difficultés... surgiraient dans de nombreux cas... pour procéder à un classement rigoureux des groupes en différentes catégories » (61). La Cour estime « qu'un tel système aurait pu donner lieu dans son application pratique à des incertitudes très graves... il aurait constitué ainsi un obstacle au bon fonctionnement du mécanisme de péréquation et une source de discriminations éventuelles » (61).

Telle est la justification fondamentale de la position adoptée par la Cour. Elle nous ramène aux prémisses de son raisonnement. Devant une « réalité multiforme et changeante », le juge doit disposer de critères sim-

(d'une entreprise à une autre) ont eu lieu à la suite d'un véritable contrat de vente ; ...en effet, ces transferts de ferrailles d'une entreprise à une autre sont frappés en tant que tels ».

(58) Arrêt 32 et 33-58, Recueil, V, 307.

(59) Arrêt 32 et 33-58, Recueil, V, 307.

(60) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 653.

(61) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 653.

ples. susceptibles d'une application à la généralité des cas. C'est, pour cette raison, que, saisie de nouveaux recours, la Cour a annulé les exonérations accordées par la Haute Autorité aux sociétés Hoogovens et Breda.

§ 2. — *La condamnation des exonérations fondées sur le critère de l'intégration locale.*

A la suite de l'arrêt de la Cour du 17 juillet 1959, rendu dans les affaires 32 et 33-58, Snpat estima que la base sur laquelle le montant de sa contribution de péréquation avait été calculé était irrégulière. En effet, en raison même du principe de la péréquation, il aurait été moins élevé, si des exonérations n'avaient pas été accordées à Hoogovens et à Breda. Or, ces exonérations étaient illégales : selon Snpat, en effet, elles avaient été implicitement condamnées par la Cour dans son arrêt 32 et 33-58. En conséquence, Snpat, par des lettres adressées à la Haute Autorité les 29 juillet et 30 juillet 1959, demanda le retrait rétroactif de toutes les décisions de dérogations. De plus, elle pria la Haute Autorité de lui communiquer les nouveaux taux de péréquation qui seraient fixés en fonction du retrait de ces décisions. La Haute Autorité ayant gardé le silence pendant plus de deux mois (62), Snpat intenta, contre cette décision implicite de rejet, un recours en carence (n° 49-59) (63).

Par son arrêt du 22 mars 1961, la Cour admit la recevabilité du recours ainsi intenté (64). Dans son examen au fond, elle reconnût l'illégalité des exonérations litigieuses. En conséquence, elle annula la décision implicite par laquelle la Haute Autorité avait refusé de les rapporter rétroactivement.

Le raisonnement de la Cour est le même que dans les arrêts précédents. Elle considère que « la notion d'entreprise au sens du Traité s'identifie au concept de personne physique ou morale, étant donné que le Traité fait essentiellement appel à cette notion pour désigner les titulaires de droits et obligations découlant du droit communautaire... (On ne pourrait) admettre que plusieurs sociétés distinctes puissent constituer une entreprise unique au sens... du Traité, (que si ce dernier contenait) une disposition explicite dans ce sens » (65). Tel n'est pas le cas. Ainsi, ni

(62) Par lettre du 7 août 1959, le directeur de la division du marché de la Haute Autorité avait simplement répondu à Snpat que la portée exacte des arrêts en question, ainsi que leurs répercussions sur les contributions de péréquation « seront examinées par les services de la Haute Autorité », qui prendrait « les décisions nécessaires » sur la base des renseignements demandés le 6 août 1959 à Snpat elle-même ainsi qu'à une série d'autres entreprises (cf. Recueil, VII, 114).

(63) Les Sociétés Breda et Hoogovens se portèrent à nouveau parties intervenantes, mais, cette fois, aux côtés de la Haute Autorité.

(64) En revanche, la Cour n'admit pas la recevabilité du recours n° 42-59. Les conclusions de la requérante tendaient à faire constater la responsabilité de la Haute Autorité pour faute de service. Une telle constatation, estima la Cour, ne peut relever de l'article 33, sur lequel Snpat s'était fondée, mais seulement des articles 34 et 40. (Cf. arrêt 42-49-59, Recueil, VII, 142.)

(65) Arrêt 42 et 49-59, Recueil, VII, 151-152.

Breda ni Hoogovens ne peuvent être considérées comme formant une entreprise unique avec les sociétés dont est provenue la ferraille qu'elles ont utilisé.

La Cour précise, en outre, que le critère de l'intégration locale, sur lequel la Haute Autorité avait fondé les exonérations litigieuses, est inadmissible : « en accordant les exonérations à cause de l'intégration locale des ateliers, la Haute Autorité a justifié sa décision par un lien essentiellement géographique, donc contingent, ce que la Cour a déclaré illégal dans son arrêt antérieur (n^{os} 32 et 33-58) » (66). En conclusion, la Cour estime que « l'intégration locale, même poussée à l'extrême, et l'interdépendance économique des productions respectives des entreprises formant le groupe, ne sauraient faire oublier le fait que les ateliers où la ferraille est récupérée appartiennent à des personnes morales distinctes (de Breda et Hoogovens)... Si les intéressés choisissent expressément, pour se grouper, une forme légale déterminée dont ils escomptent certains avantages, ils sont mal fondés à exiger que cette forme juridique ne soit pas prise en considération chaque fois que son application est susceptible de leur causer des inconvénients » (67). En conséquence, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité. Par application de l'article 34 du Traité, elle ne saurait, en effet, enjoindre à la Haute Autorité de retirer rétroactivement les exonérations illégales — ...« l'appréciation (des faits de l'espèce) ainsi que l'appréciation de l'importance respective des intérêts en cause et, par voie de conséquence, la décision de rapporter ou de ne pas rapporter avec effet rétroactif les exonérations irrégulières, relèvent en premier lieu de la Haute Autorité » (68).

Les sociétés Hoogovens et Breda avaient cependant, soutenu, en intervenant au litige, que le retrait rétroactif des exonérations serait impossible. La Cour précise qu'elle ne peut exclure qu'en l'espèce un tel retrait intervienne.

A la suite de cet arrêt (69), la Haute Autorité procéda à l'examen des mesures à prendre en vue de son exécution, conformément à l'arti-

(66) Arrêt 42 et 49-59, Recueil, VII, 151.

(67) Arrêt 42 et 49-59, Recueil, VII, 152.

(68) Arrêt 42 et 49-59, Recueil, VII, 160.

(69) La société « Breedbrand N. V. », entreprise localement intégrée à la société « Hoogovens » à qui elle fournissait la ferraille litigieuse, forma, le 5 juin 1961, tierce opposition contre l'arrêt du 22 mars 1961 (publié au *J.O.* des C.E., le 8 avril 1961). Elle prétendait avoir intérêt à demander la modification de cet arrêt dans la mesure où celui-ci excluait l'existence d'un régime de co-propriété des ferrailles litigieuses entre Hoogovens et Bredeband et, en ouvrant la voie au retrait rétroactif des exonérations accordées par la Haute Autorité, portait atteinte à sa situation juridique. Par son arrêt du 12 juillet 1962, la Cour refusa cependant d'admettre la recevabilité de cette tierce opposition, estimant que, dès lors que l'objet de l'arrêt et les conclusions des parties avaient été publiés au *J.O.* des C.E. du 19 novembre 1959, le tiers était en mesure de connaître l'existence des litiges portés devant la Cour. Or, il n'a donné aucune raison pour laquelle il n'avait pu participer au litige principal. Cf. Recueil, VIII, 275.

cle 34 du Traité. Après une entrevue accordée, sur sa demande à Hoogovens, où furent confrontées les thèses en présence, la Haute Autorité, par une décision prise le 14 juin 1961, retira rétroactivement l'exonération accordée à Hoogovens (70).

Cette décision de la Haute Autorité ne mit pas fin au contentieux noué à l'occasion de l'exonération des ressources propres. La Société Hoogovens intenta, en effet, un nouveau recours en annulation (71) contre la décision de la Haute Autorité, lui retirant ce qu'elle considérait comme des « avantages acquis » (72). Par son arrêt du 12 juillet 1962, la Cour admit la recevabilité de ce recours n° 14-61 (73) ; mais elle le rejeta au fond. Elle estima que « l'intérêt de la communauté, donc l'intérêt public, exige de faire fonctionner d'une manière régulière le mécanisme de péréquation, fondé sur la solidarité de toutes les entreprises consommatrices de ferraille et... commande d'éviter que les autres contribuables ne subissent à titre définitif les effets pécuniaires d'une exonération illégalement accordée à leurs concurrents » (74). C'est la nécessité d'assurer une concurrence normale entre les entreprises en compétition qui l'emporte sur les intérêts particuliers de Hoogovens. « On ne saurait méconnaître l'importance que revêt en l'espèce l'aspect typique du mécanisme financier englobant des entreprises dans une large mesure en situation de concurrence réciproque, actuelle ou potentielle, directe ou indirecte, totale ou partielle, temporaire ou permanente... Un simple retrait ex nunc aurait conservé (à Hoogovens) un avantage illégal... par rapport... (à) ses... concurrentes » (75). Au surplus, la Cour considère que « la Haute Autorité n'a pas agi avec plus de rigueur que ne le commandait la situation, puisqu'elle a permis à la requérante d'échelonner le paiement des contributions arriérées » (76).

L'ensemble du problème soulevé par l'imposition des ferrailles d'achat à la contribution de péréquation et par l'exonération des ressources propres fut ainsi soumis au contrôle juridictionnel de la Cour. Les solutions jurisprudentielles sont dominées par la définition liminaire que la Haute Juridiction a donné de l'entreprise dans ses arrêts 17 et 20-61 et 19-61 (77). Elle a estimé notamment devoir disposer d'un « critère clair

(70) La liquidation de la situation de Breda ne donna pas lieu à l'ouverture d'un nouveau contentieux.

(71) Snpat se porta « partie intervenante » aux côtés de la Haute Autorité.

(72) Cf. arrêt 42 et 49-59, Recueil, VII, 159.

(73) Elle rejeta les conclusions de la Haute Autorité par lesquelles celle-ci soutenait que l'arrêt 42 et 49-59 avait déjà tranché la question litigieuse.

(74) Arrêt 14-61, Recueil, VIII, 522-523.

(75) Arrêt 14-61, Recueil, VIII, 518.

(76) Arrêt 14-61, Recueil, VIII, 523.

(77) Cf. *supra*, p. 401 et s.

et simple » : une « entreprise » existe distinctement dès lors qu'elle est dotée de la personnalité juridique. De la rigueur de ce principe, la Cour a tiré toutes les conséquences : seules sont exonérées les ressources propres de l'entreprise ainsi définie ; toute autre exonération est illégale. Il en va particulièrement ainsi des exonérations fondées sur de soi-disantes ressources propres des groupes ou des ensembles industriels.

Ces solutions furent dictées à la Cour, par l'impossibilité pour le droit de saisir dans toutes ses nuances et ses différences une réalité économique « multiforme et changeante ». Ce décalage entre une réalité économique mouvante et la nécessité d'édicter des règles de droit abstraites, impersonnelles et générales ne donne-t-il pas, cependant, la mesure du pouvoir exercé par une juridiction économique ? Les règles applicables dans tel cas particulier se dégagent rarement d'une simple exégèse du traité. C'est par rapport à ce qu'elle pense être les nécessités du fonctionnement de la péréquation des ferrailles que la Cour a retenu certains critères plutôt que d'autres. Si elle se fonde sur la conception juridique la plus simple et la plus élémentaire de l'entreprise, c'est pour que, dans la pratique, le mécanisme de péréquation puisse fonctionner sans de « (très graves) incertitudes » (78). Pour autant, la solution finalement retenue par la Cour était-elle la seule qui fût conforme au Traité C.E.C.A. ? L'analyse pénétrante donnée, par M. l'avocat général Lagrange, des multiples définitions possibles de la « ferraille d'achat » et des « ressources propres » montre clairement qu'il n'en est rien. Dans ses conclusions, rendues sous l'affaire 20-58 (79), il souligne que cette notion est différente suivant le point de vue auquel on se place. Sous l'angle du droit civil, la ferraille d'achat est la ferraille « qui a été acquise par vente » (80). Du point de vue technique, les ressources propres sont constituées par toutes les chutes propres d'un même ensemble industriel (80). Du point de vue économique, enfin, la ferraille d'achat « serait la ferraille qui s'achète sur le marché, celle qui provient du négoce de cette marchandise » (81). Suivant que l'on adopte un point de vue ou un autre, la notion de « ressources propres » est ainsi plus ou moins large. M. Lagrange, quant à lui, estime qu'on ne peut s'arrêter au critère purement « civiliste » (82) et qu'« on ne peut faire abstraction de la notion de marché » (82). Il ne propose pas cependant d'aller jusqu'à « ne considérer comme ferraille d'achat que celle qui est achetée sur le marché, c'est-à-dire sur le marché libre où tous les vendeurs sont censés se trouver réunis, et où le jeu de l'offre et de la demande détermine seul les prix » (82). Mais pour que les ferrailles de groupe aient le caractère de ferraille d'achat, et ne puissent faire l'objet d'aucune exonération, il faut et il suffit « que les prix de cession des ferrailles de groupe suivent, au moins approximativement, les prix du mar-

(78) Arrêt 17 et 20-61, Recueil, VIII, 653.

(79) Concl. LAGRANGE sous 20-58, Recueil, V, 195-200.

(80) Concl. LAGRANGE sous 20-58, Recueil, V, 195.

(81) Concl. LAGRANGE sous 20-58, Recueil, V, 196.

(82) Concl. LAGRANGE sous 20-58, Recueil, V, 199.

ché, de manière à être intéressés par celui-ci (83) » (84). Selon cette conception de l'avocat général, les ferrailles de groupe ont, dans le cas contraire, le caractère de ressources propres et peuvent valablement être exonérées. Le critère que proposait à la Cour, M. l'avocat général Lagrange reposait ainsi sur une base économique. Seules les ferrailles qui, d'une façon ou d'une autre, avaient été négociées au « prix du marché » devaient, selon lui, supporter la charge de péréquation. N'était-ce pas, en effet, pour éviter que « le prix du marché » ne s'élevât dangereusement qu'avait été institué le mécanisme de péréquation ? Les ferrailles qui, à l'intérieur des ensembles ou des groupes, passent d'une entreprise à l'autre sans faire l'objet d'une cession au prix du marché, pouvaient donc légalement être exonérées de tout prélèvement.

Pour logique qu'elle apparaisse, cette conception n'en a pas moins été écartée. La Cour a estimé, nous l'avons vu, que les « transferts de ferrailles d'une entreprise à une autre » (85), quelqu'en soient les conditions juridiques, techniques, économiques ou géographiques, devaient être « frappés en tant que tels » (85).

SECTION 3

LES AUTRES MODALITES D'APPLICATION DU MECANISME DE PEREQUATION

Le taux du prélèvement de péréquation atteignit à partir de 1956-1957, un niveau très élevé. En mars-avril 1957, par exemple, il fut de 13 dollars U.S. à la tonne (86). Aussi, de très nombreuses entreprises tentèrent de se soustraire au prélèvement. Sollicitant de la Haute Autorité diverses exemptions et exonérations, elles invoquèrent les arguments les plus variés. D'une manière très générale, la Haute Autorité répondit par des fins de non-recevoir. C'est ainsi, que de multiples recours, diverses modalités d'application du mécanisme de péréquation qui furent soumises au contrôle de la Cour (87). En elles-mêmes, toutes ces affaires ne

(83) En italique dans le texte.

(84) Concl. LAGRANGE sous 20-58, Recueil, V, 199-200.

(85) Arrêt 19-61, Recueil, VIII, 709.

(86) Cf. 6^e rapport général de la Haute Autorité, p. 149-150.

(87) Les recours dont il s'agit ici ont donné lieu aux arrêts suivants :

- Arrêt 2-57 du 12 juin 1958 (Compagnie des Hauts fourneaux de chasse) : rejet (Recueil, IV, 129).
- Arrêt 15-57 du 12 juin 1958 (Compagnie des Hauts fourneaux de chasse) : rejet (Recueil, IV, 155).
- Arrêt 14-59 du 17 décembre 1959 (Société des Fonderies de Pont-à-Mousson) : rejet (Recueil, V, 445).

présentent pas un intérêt capital. La Cour rejeta d'ailleurs tous ces recours. Cependant, leur examen fait apparaître l'étendue du contrôle que la Haute Juridiction eût à exercer sur le fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles importées.

Devant la Cour, les entreprises requérantes ont apporté, à l'appui de leurs thèses des arguments très variés. En dehors de cas très particuliers (88), quatre séries d'arguments méritent de retenir l'attention. Une entreprise tenta de démontrer que sa production échappait à la juridiction communautaire (I) ; certaines requérantes soutinrent que le fonctionnement du mécanisme de péréquation portait atteinte aux conditions normales de la concurrence (II) ; certaines requérantes tentèrent de démontrer que la Haute Autorité avait commis une faute de service (89) et leur avait ainsi porté préjudice (III) ; d'autres, enfin, justifiaient leur demande d'exemption ou d'exonération de la charge de péréquation par la particularité de leur situation (IV).

— Arrêt 15 et 29-59 du 12 février 1960 (Société métallurgique de Knutance) : rejet (Recueil, VI, 10).

— Arrêt 14, 16, 17, 20, 24, 26 et 27-60 et 1-61 du 13 juillet 1961 (Société Meroni et autres) : rejet (Recueil, VII, 319).

— Arrêt 19 et 21-60, 2 et 3-61 du 15 décembre 1961 (Sociétés Fives Lille Cail et autres) : rejet (Recueil, VII, 559).

— Arrêt 21 à 26-61 du 6 avril 1962 (Société Meroni et autres) : rejet (Recueil, VIII, 143).

D'autres arrêts — qui ne seront pas développés ici — ont rejeté les recours de certaines entreprises comme étant irrecevables (cf. arrêts 23, 24 et 52-63, 28-63, 53 et 54-63, Recueil, X, 439, 467 et 487 en date du 5 décembre 1963, ainsi que l'arrêt 55 à 59 et 61 à 63, 63, Recueil, X, 413, en date du 9 juin 1964) ou ont, au contraire, annulé les décisions attaquées, mais seulement pour défaut de motivation (cf. arrêt 1-63, Recueil, X, 613, en date du 16 décembre 1963.)

(88) Tel est le cas des affaires 19 et 21-60, 2 et 3-61 (Fives Lille Cail et autres). Les entreprises requérantes, utilisatrices de ferrailles, sont situées plus près des ports d'importation de la ferraille que des chantiers de démolition navale de la Communauté, sur lesquels était récupérée de la ferraille. Le prix du transport de la ferraille à l'usine réceptrice depuis les ports d'importation était plus faible que celui du transport d'une même quantité de ferraille au départ des chantiers de démolition navale. De plus, grâce à la péréquation, le prix des deux types de ferraille était le même. Aussi les entreprises requérantes avaient-elles tendance à préférer la ferraille d'importation. En vue de favoriser l'utilisation de la ferraille de démolition navale, l'Office Commun remboursa pendant plusieurs années la différence entre les deux prix de transport. Par la suite, dans le cadre de la révision de la péréquation, la Haute Autorité supprima cette pratique. Elle ordonna, de plus, aux entreprises bénéficiaires de restituer une certaine somme qui leur avait été versée au titre de la parité des frais de transport. Les entreprises intentèrent plusieurs recours demandant l'annulation des décisions de la Haute Autorité et, subsidiairement, la condamnation de la Haute Autorité pour responsabilité résultant d'une faute de service. La Cour reconnut, par son arrêt du 15 décembre 1961, la responsabilité de la Haute Autorité, mais elle rejeta les recours, estimant que les dommages n'étaient pas prouvés (Cf. Recueil, VII, 559). D'autres cas particuliers pourraient être cités. Cf. par exemple, les arrêts 18-62 du 16 décembre 1963, Recueil, X, 529 et 14-64, et du 16 février 1965, Recueil, XI, n° 4.

(89) Indépendamment de toute fraude. Sur les fraudes commises et les fautes de service alléguées à ce sujet par certaines entreprises, cf. *infra*, p. 417 et s.

I. — La Société des Fonderies de Pont-à-Mousson produit dans sa fonderie de Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle) des moulages en fonte. Elle utilise la technique dite de « première fusion » qui consiste à couler directement de la fonte liquide provenant de ses hauts-fourneaux, sans passage par l'état solide, dans des machines à centrifuges ou dans des moules.

Jusqu'en 1956, cette société paya régulièrement ses cotisations tant au prélèvement général qu'au prélèvement de péréquation. Le 19 avril 1957, cependant, elle « informa » la Haute Autorité qu'elle estimait ne pas avoir à payer le prélèvement de péréquation sur ses fontes liquides. S'étant vue opposer une fin de non-recevoir, elle intenta un recours contre la décision de la Haute Autorité (recours n° 14-59). A titre principal, la société requérante soutint qu'elle ne constituait pas une « entreprise au sens du Traité » et que, de ce fait, elle ne pouvait être soumise à la charge de la contribution de péréquation. En réalité, ce moyen posait une seule question. Il n'était pas contesté, en effet, que les moulages de fonte, produits finis fabriqués à Pont-à-Mousson, échappaient à la Juridiction Communautaire. La Haute Autorité se bornait à considérer comme des « produits » au sens du Traité, les fontes produites dans les hauts-fourneaux de la requérante, en dépit du fait que, jusqu'à leur transformation, elles restaient à l'état liquide. La Cour souligna que la question « (méritait) examen, (les dites fontes) brutes n'apparaissant normalement que très passagèrement au cours du processus d'élaboration des moulages de fonte, produits finis vers la production desquels le programme de la requérante est orienté et qui, eux, ne relèvent pas de la Communauté » (90). Par son arrêt du 17 décembre 1959 (91), elle rejeta, cependant, le recours de la Société des Fonderies de Pont-à-Mousson. A la suite d'une descente sur les lieux (92), elle considéra, en effet, que la fonte liquide produite à Pont-à-Mousson rentrait dans la catégorie des « fontes de fonderie et autres fontes brutes » qui sont rangées par l'annexe I du Traité parmi les « produits » au sens du Traité. De plus, elle fit valoir « qu'il est toujours possible de considérer la fonte liquide en question comme un produit autonome sans pour autant opérer une scission arbitraire et purement théorique à l'intérieur d'un cycle de production qui constitue une unité en soi... Il est toujours possible de laisser... se solidifier (cette fonte liquide) et de l'introduire sur le marché sous forme de saumons ou de gueuses et même de la vendre à l'état liquide... Le surplus de la production de fonte liquide est (d'ailleurs) employé par la requérante dans sa propre fonderie de deuxième fusion » (93). En conclusion, la Cour décida que, en tant que productrice de fonte, la Société des Fonderies de Pont-à-Mousson est une entreprise

(90) Arrêt 14-59, Recueil, V, 469-470.

(91) Arrêt 14-59, Recueil, V, 445.

(92) Cf. Recueil, V, 466.

(93) Arrêt 14-59, Recueil, V, 472.

exerçant « une activité de production dans le domaine de l'acier » au sens des dispositions combinées du Traité et de son annexe I.

II. — Trois entreprises requérantes tentèrent en vain de démontrer devant la Cour que le mécanisme de péréquation des ferrailles importées et, en particulier, la charge de péréquation qui pesait sur elles, portaient atteinte à leur situation concurrentielle.

1) La Compagnie des Hauts-Fourneaux de Chasse exploite à Chasse (Isère), au sud de Lyon et à proximité des bassins houillers de Saint-Chamond et de Saint-Etienne, des hauts-fourneaux dans lesquels elle produit de la fonte hématite. Cette fonte de qualité particulière est vendue presque exclusivement comme fonte d'affinage pour les aciéries. Dès le début de l'institution d'un mécanisme de péréquation des ferrailles de caractère obligatoire, la Compagnie de Chasse tenta d'échapper au prélèvement ou, du moins, d'obtenir un régime particulier. S'étant vue opposer un refus de la part de la Haute Autorité, elle intenta deux recours en annulation : le premier dirigé contre la décision de base 2-57 (recours n° 2-57) ; le second dirigé contre la décision du 12 décembre 1956 par laquelle la Haute Autorité lui réclamait les sommes dues au titre du prélèvement (recours n° 15-57). Entre autres moyens, la Compagnie de Chasse prétendit devant la Cour que la péréquation tendait à favoriser artificiellement la consommation de ferraille au détriment de celle de fonte dans les aciéries et portait ainsi préjudice aux entreprises qui, comme elle, produisaient exclusivement des fontes spéciales. La Cour admit, au moins partiellement, cette analyse mais elle souligna que la Haute Autorité « (avait) pris des mesures indirectes — la prime pour la ferraille économisée au moyen d'une utilisation accrue de fonte — propres à améliorer... la situation des producteurs de fonte » (94). Sans doute, ces mesures n'ont-elles pas intégralement maintenu « la relation ferraille-fonte préexistante » (95), mais ayant institué le mécanisme de péréquation dans l'intérêt commun, la Haute Autorité n'était pas tenue de « veiller à ce que la position concurrentielle des producteurs de fonte vis-à-vis des autres consommateurs de ferraille ne subisse aucune modification » (94). Ce serait là, une « exigence excessive » (94), car « toute réglementation économique a nécessairement des répercussions, même sur les intérêts des administrés à qui les mesures ne s'adressent pas directement » (95).

2) Par son recours 14-59, mais à titre subsidiaire, la Société des Fonderies de Pont-à-Mousson soutint elle aussi que le fonctionnement du mécanisme de péréquation portait atteinte à sa situation concurrentielle. La requérante invoquait la discrimination du chef des conditions de concurrence, à trois point de vue.

En premier lieu, elle soutenait qu'en exemptant du prélèvement les fonderies d'aciers intégrées, la Haute Autorité avait avantagé ces dernières

(94) Arrêt 15-57, Recueil, IV, 187.

(95) Arrêt 14-57, Recueil, IV, 189.

dans la concurrence qui les opposait aux fonderies de fonte de première fusion. La Cour écarta cet argument (96). Elle souligna qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la légalité de l'exonération des fonderies d'aciers intégrées pour résoudre cette question. En effet, si la Haute Autorité avait exonéré du prélèvement les fonderies d'aciers intégrées, c'était uniquement, en considération de l'identité des installations de production et des matières premières utilisées, pour les protéger contre la concurrence des fonderies d'acier autonomes qui, quant à elles, échappaient au prélèvement comme à la juridiction communautaire, en général (97). La situation des fonderies de Pont-à-Mousson, en tant que fonderie de fonte de première fusion, en revanche, ne pouvait être comparée qu'à celle de ses concurrents directs, les fonderies de fonte de deuxième fusion.

En deuxième lieu, la requérante voyait précisément une discrimination dans le fait que ses concurrents directs, les fonderies de deuxième fusion, échappaient au prélèvement comme à la juridiction communautaire en général (98), alors qu'elle y était elle-même soumise. La Cour écarta à nouveau le point de vue de la requérante (99). Elle considéra, en effet, que la situation des fonderies de première fusion n'était pas comparable à celle des fonderies de deuxième fusion. Ces dernières échappaient au prélèvement pour les ferrailles qu'elles utilisaient, tout en profitant du prix auquel ce produit était ramené sur le marché communautaire grâce à la péréquation. Toutefois, elles utilisaient également et surtout de la fonte achetée sur le marché, et donc fabriquée à base de ferraille pour laquelle la péréquation avait dû être payée. Les fonderies de deuxième fusion avaient ainsi à supporter indirectement la péréquation. « Dès lors, ajouta la Cour, l'exonération de la requérante, loin de placer celle-ci simplement sur un pied d'égalité avec les fonderies de deuxième fusion, lui ménagerait un avantage par rapport à celles-ci, puisqu'elle lui permettrait de produire des moulages dont le prix de revient ne serait à aucun titre grevé de péréquation » (100).

En troisième lieu, la Société des Fonderies de Pont-à-Mousson faisait valoir que ses moulages en fonte étaient en concurrence avec des produits qui, par leur nature, échappaient à la juridiction communautaire : tubes en amiante — ciment, en béton et en plastique. Selon elle, l'élévation artificielle des prix de revient de la fonte à la suite du prélèvement diminuait sensiblement la part de la fonte dans le marché des canalisations. La Cour écarta ce dernier argument (101). Elle souligna notamment que la requérante n'avait pas apporté la preuve de ses allégations, sa requête introductive d'instance (102) ne fournissant même pas d'indications chiffrées élémentaires.

(96) Arrêt 14-59, Recueil, V, 475-476.

(97) Aux termes du renvoi (3) de l'annexe I du Traité.

(98) Les moulages de fonte échappent, nous l'avons vu, à la juridiction communautaire.

(99) Arrêt 14-59, Recueil, V, 476-477.

(100) Arrêt 14-59, Recueil, V, 476.

3) Six entreprises sidérurgiques italiennes jugèrent également que l'exonération des charges de péréquation, accordée par la Haute Autorité aux fonderies d'acier intégrées, constituait à leur égard une discrimination. Se fondant sur l'article 35, elles saisirent la Haute Autorité, lui demandant que tous les achats de ferrailles sans exception soient soumis à la contribution. La Haute Autorité répondit, non par une fin de non-recevoir pure et simple, mais en priant les requérantes de fournir de plus amples précisions. Les sociétés requérantes virent, cependant, dans la lettre de la Haute Autorité une décision implicite de refus ; elles intentèrent contre elle les recours 21 à 26-61. Par son arrêt du 6 avril 1962, la Cour rejeta ces recours (103) admettant l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Haute Autorité.

III. — Six entreprises italiennes et une entreprise française intentèrent une action en indemnité, fondée sur l'article 40 du Traité (104) (recours n^{os} 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27-60 et 1-61). Elles reprochaient à la Haute Autorité de leur avoir communiqué tardivement, et qui plus est, à titre provisoire seulement, les montants à payer au titre de la péréquation des ferrailles importées. Les requérantes soulignaient notamment la contradiction qui, selon elles, existait entre l'obligation de publier leurs barèmes de prix et le défaut de connaissance d'un élément essentiel du prix de revient de leurs produits, les contributions de péréquation. Par son arrêt du 13 juillet 1961 (105), la Cour rejeta ces prétentions. Certes, elle admit que certaines « erreurs ou imperfections » avaient pu causer « certaines rectifications » (106). Mais elle estima que la faute de service n'était pas prouvée à suffisance de droit. De plus, la Cour constata que l'existence du préjudice n'était pas établie. Certains inconvénients ont pu résulter pour les requérantes, de l'incertitude dans laquelle elles ont pu se trouver quant au montant définitif des prélèvements. Toutefois, « il est logique d'admettre que (cet) inconvénient... a trouvé une certaine compensation inhérente, elle aussi, au mécanisme de péréquation » (107). De plus, la Cour estima que, dans les faits, « l'incidence du montant de l'augmentation sur le total du prix de la ferraille, donc sur le prix de revient, n'est pas telle qu'elle serait censée dépasser toute prévision rationnelle d'un producteur avisé » (107). Tout au contraire, le caractère provisoire des taux qui étaient communiqués aux entreprises utilisatrices

(101) Arrêt 14-59, Recueil, V, 478-479.

(102) Aux termes de l'article 29, paragraphe 3, du règlement de la Cour, la requête introductive d'instance doit contenir « les fins et moyens... ainsi que les offres de preuve faites par le représentant de la requérante, lors de la procédure orale. »

(103) Arrêt 21 à 26-61, Recueil, VIII, 143.

(104) Cf. *supra*, p. 291.

(105) Arrêt 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27-60 et 1-61, Recueil, VII, 319.

(106) Arrêt 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27-60 et 1-61, Recueil, VII, 340-341.

(107) Arrêt 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27-60 et 1-61, Recueil, VII, 335.

de ferrailles, « devait les amener, en producteurs avisés, à tenir compte dans leurs calculs prévisionnels de la possibilité de pareilles augmentations, et cela d'autant plus qu'il est fréquent que le producteur n'ait qu'à posteriori une connaissance exacte de certains éléments de ses coûts de production (par exemple en cas d'augmentations rétroactives de salaires ou charges sociales, du montant des impositions se référant à une période antérieure, etc...) » (108).

IV. — Pour tenter d'échapper, au moins en partie, au prélèvement de péréquation deux entreprises firent valoir la particularité des situations dans lesquelles elles se trouvaient.

1) La Compagnie des Hauts-Fourneaux de Chasse, dont nous avons vu (109) qu'elle produit de la fonte hématite, soutint quelle devait bénéficier d'une exemption du prélèvement de péréquation en raison des grandes quantités de ferraille qu'elle utilisait (110) et des conditions spéciales dans lesquelles elle s'approvisionnait en ce produit. La Compagnie n'avait, en effet, jamais recouru à la ferraille d'importation. Elle se procurait toute la ferraille qui lui était nécessaire dans la région lyonnaise, auprès de fournisseurs constants et anciens. Or, selon elle, les prix des ferrailles ainsi récupérées dans la région lyonnaise ne se seraient en aucun cas alignés sur les prix des ferrailles importées si la péréquation n'avait pas été instituée. Dans ces conditions, la requérante estimait que sa situation ne pouvait être comparée à celle des autres consommateurs de ferrailles. La Cour en jugea cependant tout autrement (111). Elle considéra, notamment « qu'aussi longtemps que l'offre des ferrailles intérieures ne suffira pas pour couvrir les besoins du marché commun, les prix des ferrailles intérieures tendent à s'aligner sur les prix supérieurs des ferrailles importées » (111) et qu'« il n'y a aucune raison que les prix des ferrailles de la région lyonnaise échappent à cette tendance générale » (111).

2) La Société métallurgique de Knutange est productrice de fonte et d'acier. En temps normal, si elle achète de la ferraille légère pour couvrir ses besoins, elle vend des ferrailles lourdes particulièrement recherchées sur le marché. Ses ventes l'emportent, de manière générale, sur ses achats. Aussi a-t-elle été tenue de payer le prélèvement de péréquation sur ses ferrailles d'achat, mais non le prélèvement complémentaire frappant les excédents de consommation. Ce dernier, toutefois, est calculé sur la base de périodes de décompte trimestrielles. Or, l'un des hauts-fourneaux de la requérante dont l'état nécessitait certaines réparations, dû, à la fin de 1957, être arrêté pour plusieurs mois. Au cours du premier

(108) Cf. également, en des espèces assez voisines, l'arrêt 36-62 du 16 décembre 1963. Recueil, X, 583 et s.

(109) Cf. point II de la même section, p. 411.

(110) En 1956, par exemple, la mise au mille de la ferraille dans les hauts fourneaux de la Compagnie de Chasse a été en moyenne de 454 kg.

(111) Arrêt 15-17, Recueil, IV, 190-191.

trimestre de 1958, la Société fut dans l'obligation d'acheter d'importantes quantités de ferraille supplémentaire, si bien qu'exceptionnellement sa consommation en ferraille d'achat fut en excédent sur sa consommation de référence. L'excédent, soit 1 763 tonnes de ferraille, fut frappé du taux de péréquation complémentaire. La Haute Autorité répondit par une fin de non-recevoir à une demande d'exonération de la Société Métallurgique de Knutange. Elle prit ensuite une décision formelle déterminant les sommes dues par la requérante. Par les recours 15 et 29-59, la société demanda à la Cour de Justice l'annulation de ces deux décisions. La Cour rejeta les deux recours par son arrêt du 12 février 1960 (112). Elle considéra, en effet que « la Haute Autorité était libre de déterminer, selon des considérations d'opportunité, la durée tant de la période de décompte, que de la période de référence » (113). La Cour ne saurait ainsi examiner le choix d'une période de décompte déterminée sans apprécier la situation du marché dans toute sa complexité. Elle ne pourrait le faire que si « en alléguant des indices pertinents, (la société requérante avait) fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du Traité (114). Tel n'était pas le cas, dans l'espèce.

Par le grand nombre de recours qui furent intentés devant elle, c'est ainsi sur les diverses modalités d'application des mécanismes de péréquation que la Cour a fait porter son contrôle. Des fraudes nombreuses, commises à l'occasion du fonctionnement de ces mécanismes, ont suscité de nouveaux et nombreux recours contentieux.

(112) Arrêt 15 et 29-59, Recueil, VI, 10 et s.

(113) Arrêt 15 et 29-59, Recueil, VI, 27.

(114) Arrêt 15 et 29-59, Recueil, VI, 28.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DES FRAUDES (1)

En vertu des décisions de base 22-54, 14-55 et 2-57, le fonctionnement du mécanisme de péréquation fut confié, sous la responsabilité de la Haute Autorité, à l'Office Commun des consommateurs de ferraille et à la Caisse de Péréquation des ferrailles importées. De plus, nous l'avons vu (2) et bien que les décisions de la Haute Autorité n'aient, en aucune manière, prévu leur création, des bureaux régionaux furent établis dans les six Etats membres. Ils furent investis de nombreuses et importantes compétences :

— Ils étaient chargés de communiquer à l'Office Commun les besoins des entreprises en ferraille d'importation. L'Office négociait ensuite les achats à l'extérieur de la Communauté, sur la base des besoins ainsi communiqués ;

— Ils désignaient au vendeur de la ferraille les entreprises réceptonnaires ;

— Ils communiquaient à la Caisse les tonnages de ferraille susceptibles de bénéficier de la péréquation qui avaient été livrés aux entreprises de leur ressort. C'est sur cette base que la Caisse calculait le montant global de la péréquation due dans la Communauté (3) ;

(1) L'importance des problèmes soulevés par les irrégularités frauduleuses commises dans le cadre du mécanisme de péréquation des ferrailles est soulignée par la publication par la Haute Autorité, en annexe de son 9^e rapport général, d'un « Rapport sur l'action de la Haute Autorité dans le domaine du contrôle de l'origine de la ferraille prise en péréquation par la Caisse de péréquation des ferrailles importées ». (Luxembourg - Avril 1961.)

(2) Cf. *supra*, p. 381.

(3) Le montant global de la péréquation due dans la Communauté était égal à la différence entre les prix d'importation et le prix moyen de la ferraille intérieure. En divisant ce montant par le tonnage total de ferraille acheté par les entreprises, on obtenait un chiffre représentant le taux de contribution par tonne de ferraille d'achat.

— Ils collaboraient enfin avec la Caisse pour le règlement des montants dus au titre de la péréquation.

Au cours du mois de novembre 1957, un négociant en ferraille néerlandais, M. Louis Worms, dénonça certaines fraudes commises aux Pays-Bas (4) : un fonctionnaire néerlandais — chef de la section « sidérurgie » du ministère des affaires économiques — établissait de faux certificats, tendant à faire passer de la ferraille récupérée à l'intérieur de la Communauté pour de la ferraille d'importation (5). De cette façon, le bénéfice de la péréquation fut indûment obtenu par un certain nombre de producteurs. A la suite de ces irrégularités, diverses actions pénales furent engagées contre les responsables (6). De plus, deux types de recours furent intentés devant la Cour de Justice des Communautés Européennes ; les premiers par certaines entreprises qui, ayant bénéficié de la péréquation pour de la ferraille frauduleuse, furent priées par la Haute Autorité de rembourser les montants de péréquation dont elles avaient été créditées à tort ; les seconds par des entreprises qui, invoquant une faute de service commise par la Haute Autorité, soutenaient avoir subi un préjudice à la suite de ces fraudes.

I. — A la suite de la découverte de ces fraudes, la Haute Autorité ouvrit une enquête et rechercha quelles étaient les entreprises qui avaient

(4) M. L. WORMS était acheteur et vendeur de ferrailles sur le territoire du Bénélux, pour le compte de l'entreprise allemande « Hansa-Rohstoff-Verwertung GmbH » depuis le 1^{er} janvier 1956, lorsque, au cours de 1957, il fit part à son commettant du fait que certaines transactions de ferraille étaient couvertes par des certificats frauduleux. Le 28 novembre 1957, il dénonça cette fraude au Ministère des Affaires économiques des Pays-Bas. A la suite de cette dénonciation, le contrat qui le liait à la société « Hansa » fut résilié. Soucieux de trouver un autre emploi dans sa branche, il s'adressa ensuite en vain à d'autres sociétés et à l'Office Commun lui-même. M. WORMS s'estima victime d'un boycottage et, en outre, considéra que ce dernier « n'aurait pas réussi si la Haute Autorité était intervenue vigoureusement en matière de fraudes de ferrailles ». (Cf. Recueil, VIII, 401.) Il introduisit un recours sur la base de l'article 40 du Traité, invoquant la faute de service de la Haute Autorité et demandant réparation du préjudice subi. (Recours n° 18-60.) Par son arrêt du 12 juillet 1962, la Cour rejeta ce recours au fond. Elle considéra que « le choix par l'Office Commun des vendeurs avec lesquels il négocie l'achat de ferraille est une activité de droit privé, dans laquelle la Haute Autorité n'a pas le pouvoir de s'immiscer » (Recueil, VIII, 399) et qu'en outre, « le requérant n'a rapporté aucune preuve de l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice prétendument subi par lui et le manque d'énergie de la Haute Autorité dans la répression des fraudes de ferraille » (Recueil, VIII, 401.)

(5) Ou plus exactement pour de la ferraille de démolition navale, assimilée, par les décisions 14-55 et 2-57, à la ferraille importée et bénéficiant, de ce fait, du jeu de la péréquation.

(6) Cf. le « Rapport sur l'action de la Haute Autorité dans le domaine du contrôle de l'origine de la ferraille prise en péréquation par la C.P.F.I. » *op. cit.*, pages 51-53. Les fraudes découvertes dépassaient largement le cadre de la fraude initialement dénoncée aux Pays-Bas. Des actions pénales ont été poursuivies dans plusieurs pays de la Communauté, notamment aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique. La Haute Autorité s'est bornée, sur ce plan, à fournir des renseignements aux instances judiciaires compétentes.

bénéficié de la ferraille frauduleuse. Elle fut ainsi amenée à constater que plusieurs entreprises allemandes avaient perçu les versements de péréquation sur la base de faux certificats établis par le chef de la division « sidérurgie » du Ministère néerlandais des affaires économiques. En réalité, ces entreprises n'avaient pas elles-mêmes fraudé. Certaines quantités de ferraille leur avaient été livrées (7). Sur la base des faux certificats, le bureau régional de la Caisse de Péréquation en Allemagne, avait alors procédé comme il le faisait chaque fois qu'était importée de la ferraille : il avait crédité les fournisseurs des versements de péréquation auxquels donnait droit l'importation. Venant en déduction du prix de la ferraille à l'importation, ces versements ramenaient la ferraille livrée au prix du marché intérieur.

Le 27 novembre 1958, la Haute Autorité demanda aux dix entreprises allemandes qui, involontairement, avaient bénéficié de cette opération, le remboursement du montant des versements effectués sur la base des faux certificats. Celles-ci refusèrent ; aussi, le 6 janvier 1959, la Haute Autorité prit une série de décisions individuelles, formant titre exécutoire, par lesquelles elle ordonnait aux entreprises de rembourser, avant le 31 janvier 1959, des montants déterminés. Le 14 février 1959, les dix entreprises intentèrent contre ces décisions, des recours identiques (recours n^{os} 4 à 13-59).

Par son arrêt du 4 avril 1960 (8), la Cour accueillit les dix recours et annula toutes les décisions attaquées. La Cour admit toutefois que la Haute Autorité était compétente et qu'en principe la procédure mise en œuvre par elle pour récupérer les montants de péréquation ne soulevait pas d'objection (9). C'est sur un autre terrain qu'elle refusa d'admettre le bien fondé des prétentions de la Haute Autorité. Examinant « si les requérantes (pouvaient) à un titre quelconque, être recherchées comme débitrices de sommes payées à tort par l'Office Commun au titre de la péréquation » (10), la Cour estima que ce ne pouvait être le cas que dans trois hypothèses. Dans les trois cas, et pour les espèces qui lui étaient soumises, elle conclut négativement.

1°) Les requérantes n'ont jamais encouru de responsabilité du chef du paiement de la péréquation. Les contrats d'achat étaient passés entre l'Office Commun et leurs fournisseurs ; les versements étaient effectués directement par la Caisse. Dès lors, aucune obligation de vérification ne pesait sur les requérantes.

2°) En aucun cas, les risques ne furent mis à la charge des requérantes. Aucune somme n'était versée entre leurs mains. La Caisse, quant à elle, ne

(7) Sur un exposé complet des faits assez complexes de l'espèce - Cf. Arrêt 4 à 13-59, Recueil, VI, 249 et suivantes et Concl. RÆMER sous 4 à 13-59, Recueil, VI, 295 et suivantes.

(8) Arrêt à 13-59, Recueil, VI, 241 et suivantes.

(9) Cf. Recueil, VI, 280-281.

(10) Arrêt 4 à 13-59, Recueil, VI, 283.

devait effectuer les versements de péréquation « qu'après l'accomplissement des devoirs de contrôle (lui) incombant... étant entendu... que ce paiement devait être suspendu si le « moindre doute » existait quant à la force probatoire des documents établissant l'admissibilité de la ferraille au bénéfice de la péréquation » (11).

3°) Il n'y a pas eu enrichissement sans cause au profit des requérantes. Les versements de péréquation effectués frauduleusement avaient, pour elles, une seule conséquence : ils ramenaient à son prix intérieur la ferraille qui leur était livrée comme de la ferraille d'importation. « Selon les principes mêmes se trouvant à la base de la péréquation,... la charge supplémentaire devait être supportée... par l'ensemble des utilisateurs de ferraille. » (11).

La Cour souligne, en conclusion, que l'impossibilité de faire rembourser les versements de péréquation par les entreprises requérantes « ne préjudicie pas au droit de la Haute Autorité d'agir contre les responsables des fraudes et contre ceux qui ont bénéficié de celles-ci » (11 et 12).

II. — Certaines entreprises estimèrent que les fraudes commises dans le fonctionnement du mécanisme de péréquation leur avaient causé un préjudice. La Caisse de Péréquation, en effet, effectua à tort d'importants versements de péréquation (13). Selon ces entreprises, il s'ensuivit une élévation importante du taux des prélèvements dont elles étaient redevables.

1°) Un premier recours fut intenté par la Société italienne « Acciaieria Ferriera di Roma » (Feram) (recours n° 23-59). La requérante fit valoir que la Haute Autorité n'avait pas su éviter que, sur la base de faux certificats délivrés par un fonctionnaire néerlandais, d'importants versements de péréquation fussent effectués par la Caisse de péréquation. Elle soutint que, en cela, la Haute Autorité avait commis une faute de service et, sur la base de l'article 40 du Traité (14), demanda à la Cour répa-

(11) Arrêt 4 à 13-59, Recueil, VI, 285.

(12) Dans son « Rapport sur l'action de la Haute Autorité dans le domaine, du contrôle de l'origine de la ferraille prise en péréquation par la C.P.F.I. » *op. cit.* (p. 49 à 51), la Haute Autorité rapporte qu'à la suite de cet arrêt de la Cour, elle a intenté diverses actions civiles devant les tribunaux nationaux. La Haute Autorité souligne qu'en effet, après cet arrêt de la Cour, la seule possibilité pour la Caisse de récupérer les fonds était de s'adresser aux juridictions nationales. Suivant les cas, les actions en responsabilité civile furent intentées soit par l'Office Commun des Consommateurs de ferraille, soit par la Caisse (en liquidation).

(13) Sur un total de plus de 13 millions de tonnes de ferrailles importés, 225 889 tonnes de ferrailles ont bénéficié indûment de la péréquation (Cf. rapport annexé au 9^e rapport général, n° 69). Ce chiffre est toutefois provisoire. De nouvelles irrégularités ont été découvertes depuis le 9^e rapport général. Dans un rapport présenté à la Commission du Marché Intérieur de l'Assemblée Parlementaire Européenne, M. POHER avance un nouveau chiffre : 252 000 tonnes. Cf. *Assemblée Parlementaire Européenne. Documents*, n° 109 (1961-62).

(14) Cf. *supra*, p. 291.

ration du préjudice subi. Par son arrêt du 17 décembre 1959 (15), la Cour souligne que des doutes subsistent sur le caractère « réel, appréciable et définitif » (15) du préjudice. Elle estime, cependant, qu'il n'est pas nécessaire de trancher cette question, car « l'existence même d'un préjudice éventuel n'obligerait pas la (Haute Autorité) à réparer ce préjudice » (15). La Cour, en effet, ne voit apparaître aucune faute de service dans le comportement de la Haute Autorité. En premier lieu, elle constate qu'aucune faute n'a été commise, dans l'exercice de ses fonctions, par un agent de la Haute Autorité. Les certificats frauduleux ont été délivrés par un fonctionnaire du Ministère néerlandais des affaires économiques. En second lieu, la Cour recherche si l'organisation du système d'établissement des certificats d'origine de la ferraille elle-même était défectueuse. Sans doute, « le fait que les abus dénoncés aient pu se produire pendant plusieurs années (en constitue-t-il) un indice... » (16). Toutefois, il est impossible de considérer que la Haute Autorité ait commis une faute de service. Elle a laissé à l'autorité nationale le soin d'établir les certificats au lieu de s'en charger elle-même, mais elle a confié cette tâche à une autorité supérieure — un ministère. Elle n'a pas contrôlé les certificats qui lui étaient présentés par cette autorité, mais « il aurait été exorbitant de procéder à un contrôle des certificats, provenant d'un ministère et se présentant comme documents officiels, tout au moins tant qu'aucun indice d'abus ne permettait de douter de leur véracité » (17). La Cour, en conclusion, rejette le recours n° 23-59.

2°) Trois autres entreprises ont formé en juillet, septembre et octobre 1959, des recours fondés sur des griefs analogues à ceux que présentait la Société Feram par son recours 23-59 (recours n°s 33-46 et 47-59). Cependant, dans deux de ces affaires, les requérantes invoquent, non plus seulement le préjudice résultant des agissements du fonctionnaire néerlandais, mais encore celui qui, selon elles, résultent de l'ensemble des fraudes commises (18). Par ses arrêts 33-59 et 46/47-59 du 14 décembre 1962, la Cour a rejeté ces recours. Renvoyant à son arrêt précédent Société Feram (19), la Cour refuse de reconnaître que la Haute Autorité a commis une faute de service. De plus, elle estime que la Haute Autorité ne peut avoir engagé sa responsabilité contractuelle par un prétendu « engagement formel d'assurer un service irréprochable » (20). La Cour

(15) Arrêt 23-59, Recueil, V, 515.

(16) Arrêt 23-59, Recueil, V, 517.

(17) Arrêt 23-59, Recueil, V, 518.

(18) Rappelons-le (Cf. le « rapport sur l'action de la Haute Autorité dans le domaine du contrôle de l'origine de la ferraille prise en péréquation par la C.P.F.I. », *op. cit.*, p. 51-53), des fraudes nombreuses furent découvertes aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique.

(19) Arrêts 33, 46-47-59, Recueil, VIII, 739 et 806-807.

(20) Arrêts 33, 46-47-59, Recueil, VIII, 736 et 804.

déclare, à ce sujet, que « la responsabilité qu'a endossée la Haute Autorité de faire fonctionner régulièrement (le mécanisme de péréquation), (relève) de la sphère politique et administrative, et ne (saurait) partant constituer un engagement pris à l'égard des entreprises assujetties ou une garantie créant une responsabilité contractuelle... » (20) (21). Cette jurisprudence de la Cour, si elle ne présente qu'un intérêt théorique assez limité, a eu des conséquences pratiques considérables. Si la Cour avait admis la responsabilité de la Haute Autorité dans le fonctionnement irrégulier des mécanismes de péréquation, des dizaines de recours auraient aussitôt été intentés devant elle (22). Toutes les entreprises qui ont contribué à alimenter la Caisse de péréquation y auraient eu, en effet, un intérêt. Les conséquences financières de cette situation auraient été catastrophiques pour la Haute Autorité.

Le régime de péréquation des ferrailles importées prit fin le 30 novembre 1958 (23). La liquidation de toutes les opérations de péréquation fut, pour la Haute Autorité, une tâche particulièrement complexe. Elle n'est d'ailleurs pas encore complètement achevée à l'heure où nous écrivons.

La Haute Autorité dut tout d'abord, à la suite des arrêts 9 et 10-56 du 13 juin 1958, « reprendre point par point tout ce qui avait été réalisé par la Caisse de péréquation des ferrailles importées au cours de la période d'avril 1954 à juin 1958, et... en contrôler la légitimité » (24). Elle souligne dans son neuvième rapport général, qu'« un tel travail,... (a porté) sur la prise en charge par la péréquation de plus de 13 millions de tonnes de ferraille et sur l'imposition à la contribution d'environ 60 millions de tonnes de ferraille » (24).

De plus, elle dut contrôler l'ensemble des tonnages de ferraille déclarés par les entreprises au titre de la péréquation, y décelant de nombreuses fraudes. Elle a intenté diverses actions pénales et civiles devant les juridictions nationales. Toutes n'ont pas encore abouti, loin de là. En outre, plusieurs recours sont encore en instance devant la Cour de Justice des Communautés.

Dès maintenant, cependant, il est possible de dresser un bilan et de faire apparaître le rôle éminent joué par la Cour dans le fonctionnement du mécanisme de péréquation des ferrailles.

La Cour a jugé que l'intervention de la Haute Autorité était fondamentalement justifiée. Elle a estimé que l'institution de mécanismes de

(21) Cf. *supra*, p. 290.

(22) Il ne fait guère de doute que cette circonstance de fait ait pesé d'un grand poids sur les décisions de la Cour. Cf. à ce propos les critiques apportées par M. BOULOUIS, *op. cit.* *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 415 et 416.

(23) Cf notamment le 8^e rapport général de la Haute Autorité, n° 78.

(24) 9^e rapport général de la Haute Autorité n° 249.

péréquation était conforme au Traité, et plus particulièrement à l'article 53. Elle n'en a pas moins annulé de nombreuses décisions de la Haute Autorité, se plaçant successivement sous deux angles différents.

Elle a tout d'abord condamné les structures du premier mécanisme de péréquation institué par la Haute Autorité. Cette condamnation eut, nous l'avons vu, des conséquences pratiques très étendues. A l'avenir, l'institution de mécanismes financiers devra nécessairement s'inspirer de la jurisprudence de la Cour. L'Assemblée Parlementaire Européenne a déclaré à ce sujet, dans une résolution consacrée à ce problème, « que la Haute Autorité ne saurait désormais instituer ou autoriser d'éventuels mécanismes de péréquation sans avoir la conviction qu'un contrôle préventif efficace sera assuré et invite les exécutifs, lorsqu'il s'avérerait nécessaire d'autoriser ou d'instituer des mécanismes de péréquation, à prendre toutes mesures leur garantissant qu'un tel contrôle sera effectivement assuré tant en ce qui concerne le fonctionnement administratif que la gestion comptable de ces mécanismes » (25).

La Cour a ensuite examiné les diverses modalités d'application du mécanisme de péréquation des ferrailles. Elle exerça ainsi son contrôle sur de nombreuses décisions de la Haute Autorité. Dans l'ensemble, elle rejeta les recours qui avaient été intentés devant elle par un grand nombre d'entreprises. Toutefois, elle annula les décisions par lesquelles la Haute Autorité avait accordé des exonérations à certaines entreprises. Cette annulation eut, elle aussi, d'importantes conséquences pratiques : elle mit un terme à toute une série de demandes d'exonérations qui, fondées sur les moyens les plus divers, étaient présentées à la Haute Autorité.

Les conséquences pratiques qu'eurent les arrêts de la Cour sur les structures, le fonctionnement et la liquidation du mécanisme de péréquation ne doivent pas, cependant, masquer la véritable portée de cette jurisprudence.

En premier lieu, la Cour a précisé les conditions auxquelles la Haute Autorité peut pratiquer une politique de dirigisme économique. La Haute Juridiction a admis, dans son principe, l'intervention indirecte de la Haute Autorité sur le marché de la ferraille. Elle a d'ailleurs souligné que le traité fait à la Haute Autorité une obligation de recourir, de préférence, aux modes d'action indirecte, lorsqu'une intervention se révèle, de toute façon, nécessaire. En revanche, la Cour s'est refusée à admettre que la Haute Autorité délègue aux intéressés, et en particulier aux associations professionnelles, ses pouvoirs d'intervention. Une politique interventionniste suppose qu'à tout moment soient effectués des choix économiques dont les répercussions sur les entreprises sont nombreuses et immédiates. En aucun cas, l'exécutif ne doit les abandonner aux organismes professionnels ; il doit garder, entre ses mains, tous les leviers de commande. Les structures démocratiques de la Communauté garantissent, en effet,

(25) J.O. des C.E. du 17 janvier 1962 (n° 3).

sous le double contrôle de l'assemblée parlementaire et de la Cour de Justice, que les pouvoirs délégués aux institutions communautaires par les Etats membres ne sont utilisés que dans l'intérêt général. Rien ne le garantirait si ces pouvoirs étaient exercés par les organismes professionnels.

En second lieu, la jurisprudence des arrêts de la Cour en matière de ferraille, met en évidence l'originalité de la mission de la Cour de Justice. Juridiction économique suprême des Communautés Européennes, la Haute Juridiction doit assurer le respect du droit, dans le cadre de l'interprétation et de l'application du traité, mais en raison du domaine économique dans lequel elle s'accomplit, cette tâche revêt une singulière originalité. La réalité économique a, en effet, un caractère « multiforme et changeant » (26) et, de premier abord, se coule difficilement dans les moules rigides que sont les cadres juridiques. C'est précisément au juge qu'il appartient de résoudre la contradiction permanente entre la variété des formes et des structures économiques et les exigences d'un droit applicable, rigidité, constance, généralité, clarté. La Cour l'a compris, qui souligne la nécessité « d'employer des critères clairs et objectifs applicables à une généralité de cas présentant certaines caractéristiques fondamentales communes » (27). Nous avons vu comment, ayant à définir le critère de l'« entreprise », la Cour fit triompher cette conception.

Conduite à contrôler la réglementation des ententes sur le marché commun du charbon et de l'acier, et donc à déterminer le seuil à partir duquel la libre concurrence ne pourrait plus jouer, la Cour s'est trouvée placée en face de la même contradiction.

(26) Arrêts 17 et 20-61, 19-61, Recueil, VIII, 645 et 705.

(27) Arrêts 17 et 20-61, et 19-61, Recueil, VIII, 646 et 705.

TITRE III

LE CONTROLE DES ENTENTES SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER

Le Traité instituant la C.E.C.A. vise à instituer un marché commun et, en même temps, à assurer un fonctionnement correct de la concurrence sur ce marché. Si, en effet, « au cloisonnement du marché par l'action des gouvernements se substituait la répartition des marchés par les producteurs eux-mêmes... il ne servirait de rien d'éliminer les restrictions quantitatives et les barrières douanières » (1). Les principes de base de la Communauté veulent, au contraire, que la libre concurrence assure, en fonction de la productivité, le « développement des productions les plus économiques ». Le principe de non-discrimination, affirmé par le traité à maintes reprises et dans tous les domaines (2), en est le garant. A lui seul, toutefois, il ne saurait, à coup sûr, assurer la libre concurrence. Celle-ci dépend également des structures de la production ou du marché. Le pouvoir de domination d'une entreprise, des accords passés entre les entreprises les plus puissantes, tels sont les dangers qui, en permanence, menacent le fonctionnement normal d'un marché libre. Aussi, le Traité C.E.C.A. a-t-il organisé, de manière assez précise, un double contrôle ; il pèse sur les concentrations et sur les ententes (3).

(1) Rapport de la délégation française sur le Traité C.E.C.A., *op. cit.*, p. 91.

(2) Sur ce principe, cf. sous différents aspects, les trois autres titres de cette partie et notamment, *supra*, p. 327.

(3) Le Rapport de la délégation française sur le Traité C.E.C.A. souligne l'originalité des dispositions du Traité dans ce domaine. Au moment où la Communauté fut créée, en effet, de semblables dispositions n'existaient pas dans les États membres. Le Rapport en fait aussi apparaître l'urgence particulière dans les Communautés : « Si, en faveur de l'unité européenne, les États renoncent dans un domaine limité à une fraction de leur souveraineté, le transfert de pouvoir qu'ils consentent ne peut aller qu'à une autorité publique, non à des organisations d'intérêts... Il ne peut être d'ailleurs demandé aux entreprises de charbon et d'acier d'être privées des protections antérieures dont elles bénéficiaient sur les marchés nationaux, sans leur donner en

Pour que joue la libre-concurrence, il est tout d'abord nécessaire que « l'offre d'un produit soit divisée en un certain nombre d'unités indépendantes » (4). En principe, les actes dont l'objet, ou la conséquence, est de diminuer le nombre d'unités indépendantes, sont donc contraires à la concurrence. Toutefois, « pour que cette conclusion soit économiquement exacte... (il faut) que ces actes portent sur un marché où le nombre des unités ne soit pas grand ; la rationalisation de la production peut de son côté présenter des exigences contraires à celles de la concurrence » (5). De plus, « la perte par une entreprise de son indépendance économique peut prendre les formes les plus diverses » (5) : fusions pures et simples, participations financières, contrats à long terme, multiples contrats sociétaires, etc... Ces diverses données du problème soulignent les difficultés d'un contrôle dans ce domaine. Le Traité place, cependant, un instrument efficace entre les mains de la Haute Autorité : l'article 66 soumet, en effet, à l'autorisation préalable de la Haute Autorité toute opération de concentration entre entreprises dont l'une au moins relève de la juridiction communautaire. Les opérations qui tombent ainsi sous le coup de l'article 66 sont définies de la manière la plus large : ce sont toutes celles qui ont, pour effet direct ou indirect, une concentration, qu'elles soient le fait d'une personne ou d'une entreprise, d'un groupe de personnes ou d'un groupe d'entreprises, qu'elles soient relatives à un même produit ou à des produits différents, qu'elles soient effectuées par fusion, par acquisition d'actions ou d'éléments d'actifs ou par tout autre moyen de contrôle. L'article 66 détermine les mécanismes de contrôle et d'autorisation ainsi que les procédures de déconcentration qui peuvent être jugées nécessaires. Il donne enfin à la Haute Autorité un pouvoir de sanction. De plus, il renvoie, sur ces différents points, à une réglementation ultérieure (6). Ces diverses dispositions ont été appliquées (7). Elles n'ont, toutefois, donné lieu à aucun litige de caractère contentieux.

contrepartie des assurances satisfaisantes contre une action concertée de leurs concurrents, ou contre le développement de positions de domination qui mettraient certaines entreprises à même de substituer l'exercice de leur puissance au développement de leur productivité... Enfin, l'esprit même de la Communauté est de placer la production de charbon et d'acier au service de l'ensemble des économies nationales partiellement fusionnées, et non de lui assurer une position privilégiée qui permette l'exploitation des utilisateurs ou des consommateurs, ou une domination sur des entreprises des autres secteurs.» (Rapport, *op. cit.*, p. 92-93.)

(4) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 214 et s.

(5) P. REUTER, la C.E.C.A., *op. cit.*, n° 214 et s.

(6) Dès 1954, la Haute Autorité prit les règlements d'application de l'article 66 (Décisions 24-54, 25-54, complétées par les décisions 28-54 du 26 mai 1954, et 26-54 du 6 mai 1954, J.O. de la C.E.C.A. du 11 mai 1954 - n° 9, et du 31 mai 1954 - n° 11).

(7) Dès l'entrée en vigueur de ces dispositions de nombreuses demandes d'autorisation ont été déposées auprès de la Haute Autorité. Un tableau publié dans le 9^e rapport général de la Haute Autorité (p. 192), arrêté au 31 janvier 1961 fait apparaître que 150 procédures ont été, à cette date, engagées sur la base de l'article 66 (86 à la suite d'une demande d'autorisation, 64 engagées d'office par la Haute Autorité). Depuis, de nouvelles procédures ont été engagées (Cf. 10^e rapport général de la Haute Autorité, p. 221 et s.).

La libre-concurrence suppose en deuxième lieu, que des accords passés entre les entreprises ne viennent pas en fausser ou même en empêcher le jeu normal. L'interdiction de telles ententes entre producteurs, vendeurs, etc..., ou du moins leur réglementation, est ainsi nécessaire (8). Le contrôle des ententes n'est pas, cependant, plus aisé que celui des concentrations : « incertitude du vocabulaire, caractère polymorphe des modalités de réalisation, ambivalence économique de la plupart des pratiques », telles sont, écrit M. P. Reuter (9), les difficultés propres à ce contrôle. Pour y faire face, l'article 65 du Traité édicte une double règle :

Les ententes sont, en principe, interdites. Elles peuvent, toutefois, être autorisées par la Haute Autorité, à certaines conditions.

La définition des ententes interdites est particulièrement large : « sont interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui tendraient, sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence et en particulier :

- a) à fixer ou déterminer les prix,
- b) à restreindre ou à contrôler la production, le développement technique ou les investissements,
- c) à répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement » (10).

Les accords qui répondent à cette définition sont « nuls de plein droit et ne peuvent être invoqués devant aucune juridiction des Etats membres » (11). De plus, si, dans certains cas, la haute Autorité peut autoriser des accords de spécialisation ou des accords d'achat ou de vente en commun, c'est seulement lorsque de strictes conditions sont remplies (12) : de tels accords doivent contribuer « à une amélioration notable dans la production ou la distribution » (12) ; ils doivent « être essentiels pour obtenir ces effets sans qu'(ils soient) d'un caractère plus restrictif que ne l'exige (leur) objet » (13) ; ils ne doivent donner aux entreprises intéressées ni « le pouvoir de déterminer les prix » (13), ni celui de « contrôler ou (de) limiter la production ou les débouchés » (13) ; d'une façon plus générale, enfin, ils ne doivent pas soustraire les entreprises intéressées « à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun » (13). L'article 65 confère à la Haute Autorité le pouvoir d'obtenir les informations nécessaires à l'application de ces règles (14) ainsi que

(8) Cf. J. B. BLAISE. Le statut juridique des ententes économiques en droit français et sans le droit des communautés européennes. (Librairies Techniques, Paris, 1964.)

(9) La C.E.C.A., *op. cit.*, n° 210.

(10) Article 65-1°.

(11) Article 65-4°.

(12) Article 65-2°.

(13) Article 65-2°.

(14) Article 65-3°.

le pouvoir de prononcer, à l'encontre des entreprises, de très lourdes sanctions pécuniaires (14). Telles sont les armes dont dispose la Haute Autorité pour interdire d'illicites ententes entre les entreprises. Elles sont efficaces, tant par l'étendue et la rigueur de l'interdiction de principe que par la menace de sanctions ; elles permettent néanmoins beaucoup de souplesse dans la politique de contrôle, grâce aux procédures d'autorisation.

Le 11 juillet 1953 (15), la Haute Autorité a décidé que les interdictions prévues à l'article 65 du Traité prendraient effet à partir du 31 août 1953. Dans le même temps, elle entreprit une série d'enquêtes sur les activités des organisations de vente ou d'achat du charbon, de l'acier ou du minerai de fer dans les différents pays de la Communauté, mettant au point les actions nécessaires à la liquidation ou à la transformation de ces organisations (16). De nombreuses demandes d'autorisation furent déposées par les entreprises et, le 25 juin et le 29 juillet 1954 (17), la Haute Autorité autorisa, pour la première fois, des accords de spécialisation et des accords de vente en commun (18). Au cours des années, cette activité communautaire ne devait pas se démentir (19) et, très régulièrement, de nouvelles demandes d'autorisation sont présentées à la Haute Autorité (20). Pour la plupart, les accords autorisés visent des situations particulières et n'ont qu'une portée limitée.

Dès le mois de mai 1954, cependant, la Haute Autorité fit savoir à trois organisations de vente ou d'achat en commun du charbon — l'Association technique de l'Importation charbonnière en France (A.T.I.C.), le Comptoir belge des charbons (Cobechar), la « Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle » (Georg) — que certaines de leurs activités étaient en contradiction avec le Traité (21). Par l'importance des organisations mises en cause, la Haute Autorité soulevait l'un des problèmes majeurs posés par le contrôle des ententes sur le marché commun : la réglementation des ventes et des achats du charbon, notamment dans les principaux bassins

(14) Article 65-5°.

(15) Décision n° 37-53 (*J.O.* de la C.E.C.A., 21 juillet 1953).

(16) Cf. 2° Rapport général de la Haute Autorité, p. 123-124.

(17) Décisions n° 31-54 à 34-54 et décisions n° 40-54 et 41-54 (*J.O.* de la C.E.C.A. du 6 juillet 1954 et du 1^{er} août 1954).

(18) Cf. exposé sur la situation de la Communauté présenté à la session extraordinaire de l'Assemblée commune (novembre 1954).

(19) Dans son 9° Rapport général (p. 191), la Haute Autorité a publié un tableau des procédures qui engagées avant le 31-1-1961, ont trait à l'article 65.214 furent engagées, au total (100 à la suite d'une demande d'autorisation, 114 engagées d'office par la Haute Autorité). Sur 165 procédures clôturées, on relève notamment 27 autorisations et 6 interdictions (les autres procédures ont été clôturées pour diverses raisons, notamment pour non-application de l'article 65).

(20) Cf. par exemple, le 10° Rapport général de la Haute Autorité, n° 274.

(21) Cf. exposé sur la situation de la Communauté présenté à la session extraordinaire de l'assemblée commune (novembre 1954), n° 75.

producteurs (22). La réforme de ces organisations posa beaucoup de problèmes et prit beaucoup de temps. Elle n'est d'ailleurs pas achevée actuellement.

La Haute Autorité dut, en effet, tenir compte de la situation particulière du marché du charbon. Nous avons déjà souligné (23) les difficultés auxquelles devaient faire face les producteurs : surproduction pour certaines sortes, pénurie pour les autres. De plus, l'apparition de produits de substitution dérivés du pétrole, le fuel notamment, a rendu progressivement la concurrence plus âpre. Aussi la Haute Autorité jugea-t-elle dangereux de procéder à une liquidation pure et simple des organisations de vente ou d'achat dont une partie des activités lui paraissait incompatible avec le Traité. Elle s'efforça, au contraire, d'obtenir que les entreprises intéressées passent entre elles de nouveaux accords qui, modifiant les organisations existantes, seraient cette fois, susceptibles d'être autorisés. Pour faciliter la tâche des intéressés, elle élaborait des directives qui déterminèrent le cadre dans lequel elle était prête à autoriser les organisations existantes (24).

1°) *L'Association Technique de l'Importation Charbonnière* fut créée en France, au cours de l'année 1944 (25). L'A.T.I.C. est un groupement d'importateurs qui, en vertu de réglementations gouvernementales (26), avait seul le droit d'acheter du charbon à l'étranger lors de l'entrée en vigueur du traité.

Dès le début de 1953 (27), le gouvernement français modifia la législation applicable aux importations en provenance des pays de la Communauté. La Haute Autorité considéra, cependant, que, sur plusieurs points, l'activité de l'A.T.I.C. restait incompatible avec le Traité. Etant donné qu'était en cause, non de simples accords entre entreprises, mais une réglementation gouvernementale, elle entreprit de longs pourparlers avec le gouvernement français. Ceux-ci n'aboutirent qu'à un accord partiel (28). Deux divergences subsistèrent entre la Haute Autorité et le gouvernement français (29).

(22) D'autres organisations existent ou ont existé. Elles ont moins d'importance. Citons l'Oberrheinische Kohlenunion — OKU, organisation commune d'achat des négociants de l'Allemagne du Sud, l'Office commercial luxembourgeois, chargé de l'importation de combustibles solides, la « Saarlothingische Kohlenunion, deutsch-französische Aktien-gesellschaft », Saarlör — chargée de la vente en commun de combustibles des houillères du bassin de Lorraine et des mines de la Sarre.

(23) Cf. *supra*, p. 345-346.

(24) Cf. le 4^e Rapport général de la Haute Autorité, n° 132 et les déclarations du vice-président de la Haute Autorité, M. ETZEL, devant l'Assemblée commune en juin et novembre 1955 (*J.O.* de la C.E.C.A. Débats de l'assemblée commune, août 1955, p. 568 à 573, février 1956, p. 25 à 32.)

(25) Dans le cadre de la nationalisation des entreprises charbonnières françaises.

(26) Et notamment le décret du 24 janvier 1948 (n° 48-125), article 1^{er}. Cf. Dalloz 48, *législation*, p. 78.

(27) Décret du 9 février 1953 (n° 53-83). Dalloz 53, *législation*, p. 63.

(28) Cf. 4^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 149.

(29) Cf. 5^e Rapport général de la Haute Autorité, n° 162.

En premier lieu, la Haute Autorité estimait que la signature obligatoire par l'A.T.I.C. — en qualité d'acheteur — de tous les contrats qui, passés en France, portaient achat de charbon provenant d'autres pays de la Communauté, était contraire au Traité. Conformément à l'article 88 du Traité (30), la Haute Autorité constata (31) que le maintien de cette mesure constituait un manquement à l'une des obligations incombant au gouvernement français, en vertu du traité. Celui-ci intenta un recours devant la Cour de Justice (32). A la fin de 1956, cependant, avant qu'ait pris fin la procédure judiciaire, un compromis intervint : le gouvernement français décida que l'A.T.I.C. n'agirait plus désormais qu'en tant que mandataire ou commissaire pour les contrats d'achat de charbon dans la Communauté (33). Il retira le cours qu'il avait intenté devant la Cour de Justice.

Une seconde divergence opposait la Haute Autorité au gouvernement français (34). La Haute Autorité estimait, en effet, que le gouvernement français devait permettre le libre accès aux producteurs et au négoce. Le gouvernement français refusait, en revanche, d'apporter les modifications nécessaires à la réglementation en vigueur. A la suite de nouveaux pourparlers, la Haute Autorité prit une nouvelle décision constatant le manquement du gouvernement français à l'une de ses obligations (35).

Le gouvernement français intenta un nouveau recours devant la Cour de Justice (36). La procédure judiciaire fut, cette fois, poussée jusqu'à un stade avancé. Au début de 1959, la procédure écrite était terminée et la Cour décida d'ouvrir la procédure orale (37). A ce moment, toutefois, les deux parties demandèrent, d'un commun accord, à la Cour l'ajournement des débats oraux. Elles souhaitaient, en effet, reprendre leurs conversations en vue d'aboutir à un règlement amiable. Ce dernier intervint et le gouvernement français modifia la réglementation en vigueur (38). Désormais, pour ce qui concerne les achats de charbon en provenance des pays de la Communauté, l'A.T.I.C. était obligée d'exécuter les ordres des négociants français (39). Le gouvernement français fit acte de désistement dans la procédure judiciaire qui avait été engagée.

(30) Cf. *supra*, p. 150 et s.

(31) Le 22 juin 1956.

(32) Le 17 août 1956 (recours n° 6-56).

(33) Décret du 14 janvier 1957 (n° 57-46). Dalloz, *législation*, p. 43.

(34) Cf. 6° Rapport général de la Haute Autorité, II, p. 101-102.

(35) Le 18 décembre 1957.

(36) Le 26 février 1958 (recours n° 2-58).

(37) Cf. 8° Rapport général de la Haute Autorité, n° 96.

(38) Décret du 14 février 1961 (n° 61-154). Dalloz, *Législation*, p. 81.

l'achat de charbon en provenance des pays tiers, que ce soit directement dans les pays tiers ou dans les autres pays de la Communauté. C'est ainsi qu'un importateur de charbon, installé en Belgique s'est vu refuser par l'A.T.I.C. les autorisations nécessaires à l'entrée en France, de combustibles solides qu'il avait importé des Etats-Unis, et

2°) *Le Comptoir belge des Charbons (Cobechar)* est un bureau commun de vente des charbonnages belges. Son activité est, néanmoins, limitée à certaines catégories de gros acheteurs et d'industries grosses consommatrices (40). A la suite de négociations entre le comptoir et la Haute Autorité, et après une réforme des statuts et du règlement intérieur du comptoir, la Haute Autorité autorisa, le 3 octobre 1956 (41), la vente en commun de combustibles par les sociétés minières des bassins belges groupées au sein de Cobechar. Par la suite, la Haute Autorité modifia cette décision (42), puis en décembre 1958, informa Cobechar de son intention d'apporter des modifications à ses précédentes autorisations (43). Une nouvelle demande d'autorisation fut déposée le 24 décembre 1960 (44) mais elle fut retirée à la fin du mois de mars 1961 (45). La réorganisation de Cobechar est actuellement en suspens, les charbonnages belges et la Haute Autorité recherchant une formule qui, compatible avec le Traité, permette un écoulement satisfaisant du charbon belge. Jusqu'à présent, aucun litige contentieux ne fut évoqué devant la Cour de Justice, à ce propos.

3°) Si les problèmes soulevés par les activités de l'A.T.I.C. et de Cobechar furent résolus par des négociations entre la Haute Autorité et les intéressés, sans qu'aucune procédure judiciaire ne parvienne à son terme, il en fût tout autrement pour *les organisations de vente du charbon de la Ruhr*. Chaque étape de la réforme de ces organisations fut marquée par l'intervention de nombreux recours contentieux. La Cour de Justice dut ainsi, par ses arrêts, trancher, à plusieurs reprises, les litiges nés entre la Haute Autorité et les sociétés minières de la Ruhr.

Avant 1952, le charbon de la Ruhr était écoulé par une organisation

traité dans ses installations à Anvers. Il intenta, devant la Cour de Justice, un recours fondé notamment sur l'article 40 du traité. La Cour reconnut qu'en vertu de l'article 4, a, du traité, le principe de la libre circulation des produits avait été établi. Cependant, elle déclara que l'extension de cette règle aux produits en provenance des pays tiers et régulièrement importés n'avait pas été adoptée pour la protection des produits tiers ou de leurs producteurs, mais seulement afin d'éviter que, par l'établissement d'obstacles à la libre circulation des produits tiers, la libre circulation des produits communautaires ne se trouve elle-même, en fait, atténuée ou compromise. La Haute Autorité est donc tenue de faire respecter cette règle vis-à-vis des Etats membres et des entreprises communautaires. Si elle ne le fait pas, ses administrés sont en droit de s'estimer lésés. Lorsqu'il s'agit de produits originaires des pays tiers, l'avantage dont ils bénéficient ainsi indirectement n'est que le reflet de la garantie que le traité a voulu accorder aux produits communautaires. Aussi la Cour a-t-elle estimé que les producteurs tiers, ainsi que les commerçants qui négocient les produits tiers, dans le cas où le principe de libre circulation des produits ne se révèle pas entièrement opérant à leur égard, ne sont pas fondés à demander réparation de ce désavantage. (Cf. arrêt 9 et 12-60 du 14 juillet 1961, Société commerciale Antoine VLOEBERGS. Recueil, VII, 391 et s.)

(40) Quatrième Rapport général de la Haute Autorité, p. 146-147.

(41) Décision n° 30-56 (J.O. de la C.E.C.A., 18 octobre 1956).

(42) Décision n° 27-57 (J.O. de la C.E.C.A., 27 décembre 1957).

(43) Huitième Rapport général de la Haute Autorité, n° 93.

(44) Neuvième Rapport général de la Haute Autorité, n° 275.

(45) Dixième Rapport général de la Haute Autorité, n° 272.

de vente centralisée. Avant même que soit institué le marché commun du charbon, la Haute Commission alliée en Allemagne décida une réorganisation des ventes du charbon dans la Ruhr (46). Le règlement n° 20 de la Haute Commission, en date du 9 septembre 1952 (47), permit notamment la création de six comptoirs de vente, rassemblant chacun un groupe de mines et placés sous la coordination de l'Organisme commun des Services charbonniers du Bassin de la Ruhr, la « Gemeinschaftsorganisation Ruhr-khole », Georg (48). Cependant, le règlement ne donnait à cette nouvelle organisation qu'un caractère provisoire ; se référant expressément au Traité C.E.C.A., il prévoyait que, dès l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 65 du Traité, elle devrait être soumise à l'autorisation de la Haute Autorité (49).

Dès l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 65 — le 31 août

(46) A la fin de la deuxième guerre mondiale, les alliés envisagèrent de réorganiser les structures de la Ruhr et, en particulier, de décartelliser et de déconcentrer les entreprises charbonnières et sidérurgiques. Les désaccords survenus entre les occupants soviétiques et occidentaux, puis entre les occupants anglo-américains et français ne permirent pas l'application des mesures initialement envisagées. Le régime de la Ruhr fut progressivement assoupli. Au moment où le Traité C.E.C.A. entra en vigueur, la Haute Commission alliée en Allemagne passa un accord avec le Chancelier fédéral (14-30 mars 1951) aux termes duquel furent notamment décidées la dissolution de l'organisation unique de vente du charbon de Ruhr et la création de six comptoirs de vente. Ainsi, avec le plan Schuman, l'industrie lourde allemande revenait à un régime de droit commun. (Sur l'ensemble de cette question, cf. *la C.E.C.A.*, par P. REUTER, *op. cit.*, n° 13 à 16.)

(47) Recueil officiel de la Haute Commission alliée, 1952, p. 1901.

(48) Dans le cadre de cette réorganisation, le 5 février 1953, avec l'approbation de GEORG, les comptoirs de vente prirent des décisions identiques, qui prévoyaient qu'à partir du nouvel exercice charbonnier (le 1^{er} avril 1953), ils n'admettraient plus à passer des commandes directes que les seuls négociants en gros dont le chiffre d'affaires annuel serait d'au moins 48 000 tonnes de charbon, au lieu de 6 000 jusque-là. L'entreprise « Friedrich Stork et Cie » (Bünde - Westphalie) n'ayant pu réaliser ce chiffre d'affaires, tomba au rang de négociante en gros de deuxième main. Elle intenta, le 23 avril 1953, un recours en dommages-intérêts contre GEORG, devant le Landgericht d'Essen. Par jugement du 6 novembre 1953, ce dernier suspendit la procédure jusqu'à ce que la Haute Autorité ait pris une décision sur le point de savoir si les décisions du 5 février 1953 contrevenaient à l'interdiction de l'article 65-1^{er} du Traité. Le 27 novembre 1957, la Haute Autorité déclara qu'il n'en était rien. Les décisions en cause avaient été prises avant l'établissement du marché commun qui n'intervint que le 10 février 1953. Dans l'esprit des intéressés, cependant, elles devaient porter sur les tonnages de combustibles vendus après cette date et leur validité devait être appréciée en fonction du droit de la Communauté. Or, d'après la décision générale n° 37-53, l'interdiction de l'article 65 n'était pas applicable aux ententes pour lesquelles une demande d'autorisation avait été déposée, tant que la Haute Autorité n'avait pas statué sur cette demande. Elle n'était donc pas applicable à GEORG qui avait, en temps utile, déposé les demandes d'autorisation nécessaires. Cette décision de la Haute Autorité fut notifiée à l'entreprise Stork le 6 décembre 1957. Cette dernière intenta, le 4 janvier 1958, un recours en annulation devant la Cour de Justice (recours n° 1-58). Par son arrêt du 4 février 1959, la Cour rejeta ce recours. Elle considéra notamment que, contrairement à ce que soutenait le requérant, c'était le droit communautaire, et non le droit interne allemand, qui devait être appliqué en l'espèce. (Cf. Recueil, V, 43 à 74.)

(49) Cf. 1^{er} Rapport général de la Haute Autorité, p. 95.

1953 — Georg et les six comptoirs de vente sollicitèrent de la Haute Autorité cette autorisation. En mai 1954, ainsi que nous l'avons vu (50), la Haute Autorité fit savoir à Georg que, pour une part, ses activités étaient contraires au traité (51). Elle précisa qu'une organisation centrale monolithique ne pouvait être admise et refusa également d'admettre une répartition des ventes de la Ruhr sur deux comptoirs. Des négociations furent alors entreprises entre la Haute Autorité et les comptoirs ; une solution de compromis intervint. Pour l'essentiel, la Haute Autorité autorisa les nouveaux accords passés entre les sociétés minières de la Ruhr, tout en refusant d'autoriser une partie de la réglementation commerciale qui les accompagnait. Une première série de recours furent intentés. Il devait en aller de même lorsque, la première autorisation étant parvenue à expiration, la Haute Autorité en accepta la prorogation tout en en modifiant le contenu. Un nouveau litige survint enfin à l'expiration de cette seconde autorisation.

(50) Cf. *supra*, p. 428.

(51) Cf. notamment le 4^e Rapport général de la Haute Autorité, n° 133 et s.

CHAPITRE I

L'AUTORISATION DES COMPTOIRS DE VENTE DU CHARBON DE LA RUHR

La Haute Autorité et les entreprises charbonnières de la Ruhr ont poursuivi leurs négociations au cours de 1955. La Haute Autorité se montra disposée à autoriser trois ou six comptoirs de vente qui auraient le droit de créer un bureau commun « chargé... de contribuer à réaliser, à l'aide d'une masse de manœuvre, l'équilibre de l'emploi et l'équilibre de l'approvisionnement » (1). Saisie de demandes d'autorisation définitives, le 20 décembre 1955, la Haute Autorité prit, à ce sujet, une série de décisions le 15 février 1956 (2).

La Haute Autorité considéra que, compte tenu des particularités du marché du charbon, la vente en commun du charbon de la Ruhr n'était pas contraire au Traité. Elle contribuait à une amélioration dans la distribution. De plus, elle était nécessaire pour assurer la rentabilité de la vente, l'équilibre de l'emploi et la régularité de l'approvisionnement. Aussi, la Haute Autorité accepta-t-elle une solution de compromis. Pour l'essentiel, elle approuva les accords qui lui avaient été proposés par les entreprises intéressées. A partir du 1^{er} avril 1956 (3), les six comptoirs de vente qui dépendaient de Georg, furent remplacés par trois comptoirs autonomes. Le nombre des sociétés minières, groupées au sein de chaque comptoir, était variable (14 à 19) ; en revanche, chaque comptoir disposait d'une capacité totale de production approximativement équivalente à celle des autres comptoirs (4). Deux séries de règles dominaient cette nouvelle organisation des ventes dans la Ruhr.

(1) Cf. notamment le 4^e Rapport général de la Haute Autorité, n° 133 et s.

(2) Décisions de la Haute Autorité, n° 5 à 8-56 (*J.O.* de la C.E.C.A., 13 mars 1956).

(3) Cette nouvelle réglementation expirant le 30 mars 1959.

(4) Soit environ 15 millions de tonnes de houille et 5 à 6 millions de tonnes de coke, par an (cf. 4^e rapport général de la Haute Autorité, p. 141).

1°) Les comptoirs étaient, en principe, *indépendants* les uns des autres. Chaque comptoir fixait ses propres prix et ses conditions de vente ; il était interdit aux comptoirs de se servir d'un agent commun dans les différentes zones de vente (5) ; tout cumul de fonction entre les membres de la direction des comptoirs était également interdit.

2°) Grâce à certains organismes communs, les trois comptoirs pouvaient, néanmoins, coopérer dans un cadre limité. *Un Bureau Commun* fonctionnait notamment, sous l'autorité des trois comptoirs. Il était habilité à négocier avec les gros consommateurs, dont la consommation annuelle excédait 50 000 tonnes, la vente des combustibles écoulés par les trois comptoirs. Il ne négociait pas pour son propre compte, mais devait répartir les tonnages entre les trois comptoirs. Il disposait ainsi d'une masse de manœuvre et, par la répartition des commandes, pouvait, le cas échéant, assurer l'équilibre de l'approvisionnement, des sortes et de l'emploi, entre les trois comptoirs (6).

L'autorisation accordée par la Haute Autorité ne se bornait pas, cependant, à l'organisation proprement dite des comptoirs. Elle s'étendait à la réglementation commerciale des ventes. La Haute Autorité cherchait, en effet, à garantir aux acheteurs, dans chaque zone de vente, le choix entre un grand nombre de négociants et à fixer des critères de non-discrimination (7). A ce titre, la Haute Autorité n'autorisa que certaines des conditions mises par les comptoirs à l'admission des négociants en gros — en tant que négociants de première main — auprès d'eux.

Cette autorisation de la Haute Autorité donna lieu à deux recours devant la Cour de Justice. Elle fut attaquée par l'un des trois comptoirs de vente qui la jugeait insuffisante (recours n° 2-56, intenté par le comptoir « Geitling » et par les sociétés minières groupées en son sein). Elle fut également attaquée par un négociant en gros qui la jugeait trop large (recours n° 18-57, intenté par la firme J. Nold KG, Kohlen-und Baustoff-grosshandlung).

(5) Le territoire de la Communauté était divisé en 7 zones de vente : l'utilité de cette division apparaissait surtout dans la réglementation commerciale.

(6) Un comité consultatif où étaient représentés les sociétés minières, les travailleurs et les consommateurs était établi auprès du Bureau Commun.

(7) Cf. 4^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 141-143.

SECTION I

LE RECOURS DU COMPTOIR « GEITLING »

Si la Haute Autorité fit droit, pour l'essentiel, aux demandes d'autorisation présentées par les entreprises charbonnières de la Ruhr, elle estima que certains accords proposés étaient plus restrictifs que ne l'exigeait leur objet. Tel était notamment le cas de l'une des conditions proposées, par les entreprises charbonnières, pour l'admission des grossistes — en tant que négociants de première main — auprès des comptoirs. Aussi, par les articles 7 et 8 de sa décision 5-56, la Haute Autorité n'a-t-elle autorisé que trois des conditions exigées pour avoir cette qualité, en rejetant la quatrième.

En vertu des articles 7 et 8, pour être admis comme négociant en gros avec le droit d'acheter directement auprès des comptoirs, un négociant devait remplir trois conditions.

1) Il devait placer à l'intérieur du marché commun au minimum 75 000 tonnes de combustibles en provenance des bassins producteurs de la Communauté.

2) Sur ce total, 40 000 tonnes au moins devaient être écoulées à l'intérieur de sa zone de vente (7).

3) Sur les 40 000 tonnes écoulées à l'intérieur de sa zone de vente, 12 500 tonnes au moins devaient provenir du comptoir de vente auprès duquel le négociant souhaitait être admis comme négociant de première main.

Par contre, la Haute Autorité écarta une quatrième condition, proposée par les entreprises de la Ruhr. Elle consistait à prévoir que le négociant devait placer dans sa zone de vente, en plus des 12 500 tonnes en provenance du comptoir auprès duquel il voulait être admis, 12 500 autres tonnes provenant indifféremment de l'un des trois comptoirs de vente du charbon de la Ruhr. C'est contre ce refus d'autorisation que, le 25 mars 1956, le comptoir de vente « Geitling », ainsi que les 19 sociétés minières groupées en son sein, intentèrent un recours en annulation (recours n° 9-56). Par son arrêt du 20 mars 1957 (8), la Cour a rejeté ce recours.

(7) Rappelons que le territoire de la Communauté est divisé, pour l'écoulement du charbon de la Ruhr, en 7 zones de vente.

(8) Arrêt 2-56. Recueil, III, 9 et s.

Analysant la demande d'autorisation présentée par les requérantes ainsi que la décision de la Haute Autorité, la Cour constate que la réglementation commerciale de la vente du charbon dans la Ruhr est considérée, d'un commun accord, comme une partie des accords de vente en commun des combustibles dans la Ruhr (9). La légalité du refus de la Haute Autorité d'autoriser l'une des clauses proposées doit donc essentiellement être examinée au regard de l'article 65 du traité.

L'article 65 du traité interdit, en principe, tout accord qui, notamment entre entreprises productrices, aurait pour effet de restreindre la concurrence (§ 1) ; il confère, néanmoins, à la Haute Autorité, le pouvoir d'autoriser certains accords de vente en commun (§ 2). Dès lors, deux questions se posent essentiellement à propos de la clause litigieuse : a-t-elle pour effet de restreindre la concurrence ? Dans ce cas, est-elle susceptible d'être autorisée ?

1°) *La clause litigieuse a-t-elle pour effet de « restreindre la concurrence », au sens de l'article 65, paragraphe 1 ?*

La Cour souligne en premier lieu, que les requérantes ne contestent pas « que l'ensemble de l'accord de vente en commun..., y compris la réglementation commerciale (soit) soumis à autorisation » (10). L'accord réparti, en effet, les clients et le marché entre les entreprises et il est de nature à restreindre ou à fausser la concurrence. La Cour observe, à ce sujet, « que si la vente en commun, comme telle, est soumise à autorisation, il en va, en principe, de même de ses modalités d'application et donc, en l'espèce, également de la clause litigieuse » (10). Au demeurant, ajoute-t-elle, toute limitation du nombre des négociants en gros admis comme clients de première main restreint ou fausse la concurrence entre les négociants quel que soit le nombre des intéressés » (10). La Haute Juridiction, cependant, ne s'arrête pas à cette analyse du contenu proprement dit de la clause. Replaçant la clause litigieuse dans son contexte, elle en fait apparaître la véritable portée.

Chaque comptoir, et non seulement le comptoir requérant « Geitling », avait introduit une clause semblable dans les accords présentés à l'autorisation de la Haute Autorité. Si, en même temps que les accords de vente en commun, la Haute Autorité avait autorisé cette clause tout négociant en gros, ayant déjà acheté 12 500 tonnes de combustibles auprès de l'un des comptoirs, se serait trouvé dans l'obligation d'acheter 12 500 tonnes supplémentaires de charbon de la Ruhr. La Cour estime que l'autorisation d'un tel accord aurait « pratiquement » (11) consacré « une sorte de cartellisation de tous les producteurs de charbon du bassin de la Ruhr » (11). Le jeu de la clause litigieuse aurait entraîné une « imputation réciproque des achats de charbon de la Ruhr » (11), améliorant la

(9) Arrêt 2-56. Recueil, III, 38-39.

(10) Arrêt 2-56. Recueil, III, 39.

(11) Arrêt 2-56. Recueil, III, 40.

situation concurrentielle de l'ensemble des comptoirs de vente du charbon de la Ruhr par rapport au reste des producteurs de la Communauté. Entraînant « (une limitation de la concurrence... quant à l'écoulement des produits de chaque comptoir de vente du charbon de la Ruhr en faveur des deux autres » (11), elle aurait ainsi faussé et restreint la concurrence sur le marché commun. Avant même de se demander si cette restriction, interdite en principe par l'article 65-1 du traité, était susceptible d'être autorisée par la Haute Autorité en vertu de l'article 65-§ 2, la Cour remarque que le jeu de la clause litigieuse allait à l'encontre des objectifs poursuivis par la Haute Autorité. Celle-ci entendait précisément, en effet, éviter qu'une telle entente fut réalisée et que la concurrence entre les trois comptoirs se trouvât ainsi faussée. Elle se proposait, au contraire, de garantir la sauvegarde de l'indépendance des trois comptoirs et de faire en sorte que subsistât, au sein de chaque comptoir, la possibilité de développer une politique particulière de production et de débouchés.

2°) *Restreignant la concurrence, la clause litigieuse est-elle susceptible d'être autorisée, en vertu de l'article 65, paragraphe 2 ?*

Selon les requérantes, tel est le cas. Elles estiment, en effet que la clause litigieuse est nécessaire pour établir la qualification de négociant en gros avec droit aux achats directs. Un fonctionnement correct des ventes suppose, selon elles, que seuls les acheteurs d'un tonnage minimum de 25 000 tonnes de charbon de la Ruhr soient admis en cette qualité. La possibilité donnée aux négociants de faire entrer en ligne de compte leurs achats auprès des autres comptoirs pour se qualifier comme grossiste de première main ne fait qu'assouplir cette exigence. Elle permet au négociant de se qualifier plus facilement comme grossiste auprès de plusieurs comptoirs et renforce son aptitude commerciale. Les requérantes prétendent que « ce choix judicieux des négociants est essentiel à une amélioration notable dans la distribution (de leurs produits) » (12).

La Cour rejette cette argumentation. Elle constate qu'il n'y a pas lieu, pour elle, de décider s'il eût été légal d'exiger des négociants en gros qu'ils achetassent 25 000 tonnes de combustibles et non 12 500 à un comptoir déterminé, pour être admis, auprès de lui, en tant que grossiste de première main. La Haute Autorité n'était pas tenue de modifier dans ce sens, le contenu des accords qui lui étaient présentés, en vue de les rendre susceptibles d'autorisation. La Cour fait ensuite observer que la Haute Autorité a « en fait » (13) largement tenu compte des problèmes posés par la distribution et la vente des charbons de la Ruhr. Elle a autorisé des mécanismes communs aux comptoirs qui, dans l'intérêt des requérantes, doivent assurer la propagande en faveur du charbon de la Ruhr et l'équilibre du marché, en cas de crise. Toutefois, la pièce maîtresse du système autorisé par la Haute Autorité réside dans l'indépen-

(12) Arrêt 2-56. Recueil, III, 42.

(13) Arrêt 2-56. Recueil, III, 42.

dance respective de chaque comptoir : « chacun des comptoirs de vente nouvellement créés doit poursuivre une politique indépendante de distribution » (14)). La réglementation commerciale des comptoirs ne peut être autorisée, dans ces conditions, que si elle améliore la distribution de la production propre de chacun des comptoirs. La clause litigieuse ne remplit pas cette condition : son jeu « aboutit tout au plus à améliorer la distribution de l'ensemble du charbon de la Ruhr » (13). Or, cette amélioration est réservée aux organisations communes aux trois comptoirs de vente. La clause litigieuse, « plus restrictive que ne l'exige son objet » (14), n'est donc pas susceptible d'autorisation.

L'analyse de la clause litigieuse, présentée par la Cour dans son arrêt 2-56, est intéressante. La Haute Juridiction a clairement opposé, à une organisation en commun des ventes assurée par trois comptoirs indépendants, une cartellisation globale du marché du charbon de la Ruhr. Toutefois, il faut remarquer que le recours n'avait qu'une portée limitée : la Cour a rejeté la clause litigieuse dans la mesure où elle n'était pas compatible avec l'ensemble des accords autorisés par la Haute Autorité. En revanche, la Haute Juridiction n'a pas eu à se prononcer sur la légalité de l'ensemble des accords de vente autorisés par la Haute Autorité.

SECTION 2

LE RECOURS DU NEGOCIANT

La Société « Firme J. Nold, KG, Kohlen und Baustoffgrosshandlung », établie à Darmstadt, était, jusqu'au 15 février 1956, reconnue comme négociant en gros de première main. A cette date, intervinrent les décisions 5 à 8-56 (15) par lesquelles la Haute Autorité autorisa les conventions passées par les sociétés minières groupées au sein des trois comptoirs de vente du charbon de la Ruhr. Ce accords avaient notamment pour objet, nous l'avons vu, de fixer de nouvelles conditions à l'admission des négociants comme négociants en gros de première main. La Société « J. Nold » ne satisfaisait pas à ces nouvelles conditions.

Les décisions de la Haute Autorité aménageaient, cependant, une période transitoire, se prolongeant jusqu'à l'expiration de l'année charbonnière 1956-1957 (16) et au cours de laquelle les négociants qui, admis jusque-là comme négociants en gros de première main, ne satisfaisaient

(14) Arrêt 2-56. Recueil, III, 43.

(15) J.O. de la C.E.C.A. du 13 mars 1956.

(16) Le 31 mars 1957.

plus désormais aux conditions exigées, pourraient continuer à acheter directement auprès des comptoirs de vente. Par de nouvelles décisions, en date du 1^{er} avril 1957 (17), la Haute Autorité prorogea cette réglementation transitoire jusqu'au 30 juin 1957.

Le 26 juillet 1957, enfin, la Haute Autorité prit, à la requête des sociétés minières, groupées au sein des trois comptoirs de vente, de nouvelles décisions (18), dont l'objet fut notamment d'abaisser les limites de tonnages imposées pour acquérir la qualité de négociant en gros de première main (19). La Société J. Nold ne remplissait toujours pas, cependant, les conditions auxquelles un négociant pouvait être admis à s'approvisionner directement auprès des comptoirs. Aussi, par lettres du 19 et 21 septembre 1957, les trois comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, firent-ils savoir à cette société qu'ils ne pourraient plus désormais l'admettre en qualité de négociant en gros de première main.

Le 26 septembre 1957, la Société J. Nold intenta, devant la Cour, un recours en annulation des décisions de la Haute Autorité n^{os} 16 à 18-57 (20) (recours n^o 18-57). Ayant accordé à la société requérante le bénéfice du sursis à exécution des décisions attaquées (21), la Cour examina l'affaire au fond, par son arrêt du 20 mars 1959 (22).

La Cour estime, en premier lieu, que les décisions attaquées ont un caractère individuel. Elle considère, notamment, qu'ayant pour objet l'autorisation d'accords portant réglementation commerciale, ces décisions de la Haute Autorité « se sont ainsi prononcées sur la validité juridique

(17) Décisions 10 à 12-57. *J.O.* de la C.E.C.A. du 13 avril 1957.

(18) Décisions 16 à 18-57. *J.O.* de la C.E.C.A. du 10 août 1957.

(19) Les nouveaux critères quantitatifs étaient respectivement de 60 000 tonnes (au lieu de 75 000), 30 000 (au lieu de 40 000) et 9 000 (au lieu de 12 500). (Cf. *supra*, p. 437.)

(20) La société requérante exerce ses activités dans la zone de vente n^o IV : Lorraine et surtout, pour elle, Allemagne du Sud. Or, par une décision du 26 juillet 1957 (n^o 19-57, *J.O.* de la C.E.C.A. 31.8.57) la Haute Autorité autorisa, à la requête des intéressés, et en vertu de l'article 65-2^o du traité, l'achat en commun de combustibles solides en provenance des bassins d'Aix-la-Chapelle, de la Ruhr, de Sarre et de Lorraine par l'« Oberrheinische Kohlen-Union ». L'O.K.U. était autorisé à effectuer ces achats, pour le compte de ses associés qui, tous, aux termes des conditions de vente des sociétés minières intéressées ou de leurs organisations de vente, étaient autorisés à s'approvisionner directement auprès des comptoirs. La Société « J. Nold » dirigea également son recours contre la décision de la Haute Autorité n^o 19-57.

(21) La Société J. Nold demanda le sursis à exécution des décisions attaquées, par une requête introduite le 3 octobre 1957. Par son ordonnance, rendue en référé le 4 décembre 1957, la Cour lui en accorda le bénéfice. Elle considéra que « le maintien provisoire du requérant en la situation de négociant en gros de première main (pouvait) se faire sans danger pour le marché charbonnier de la Ruhr », et que, par ailleurs « la perte de la qualité de négociant en gros de première main (causait) une gêne et un préjudice grave au requérant, car les avantages que (conférait la situation de simple grossiste (n'étaient) en rien comparables aux avantages de celle de négociant en gros de première main ». Cf. *Ordonnance* du 3 décembre 1957, Recueil, III, 233 et s. et notamment 242-243.

(22) Arrêt 18-57, Recueil, V, 89 et s.

de décisions concrètes prises par des entreprises bien individualisées » (23). « Dans ces conditions, ajoute la Cour, on ne saurait contester à (de telles) autorisations... un caractère individuel à l'égard des entreprises (auxquelles elles s'adressent) » (24). Partant, la Cour reconnaît aux décisions attaquées, le caractère de décisions individuelles, au sens du traité C.E.C.A. (25).

La Cour admet ainsi la recevabilité de tous les moyens présentés par la requérante à l'appui de son recours. Elle juge, toutefois, qu'il convient « de toiser d'abord le... moyen (fondé sur la violation des formes substantielles) qui, s'il se révèle fondé, rend superfétatoire l'examen des... autres (moyens invoqués) » (26).

La Société requérante invoque effectivement ce moyen. Elle soutient que les décisions de la Haute Autorité, attaquées par le recours 18-57, sont insuffisamment motivées. Toutefois, si ce moyen, en lui-même, est recevable, la Cour constate qu'il a été invoqué tardivement par la requérante (27) et qu'en principe il doit être rejeté (27). Cet incident de procédure n'est, cependant, pour la Cour, que l'occasion de préciser la portée de l'obligation de motiver ses décisions, imposée par le traité, à la Haute Autorité. La Cour souligne, en effet, que cette obligation imposée à la Haute Autorité par l'article 15 du traité, « est prévue non seulement en faveur des justiciables, mais a aussi pour but de mettre la Cour en mesure d'exercer pleinement le contrôle juridictionnel que lui confie le traité » (28). Aussi, se réserve-t-elle le droit de relever d'office, le cas échéant, tel défaut de motivation d'une décision prise par la Haute Autorité.

En l'espèce, l'article 65 du traité n'habilite la Haute Autorité à donner son autorisation aux accords de vente passés entre les entreprises charbonnières de la Ruhr qu'à deux conditions : ces accords doivent être essentiels pour obtenir une amélioration notable dans la production, ils ne doivent pas avoir un caractère plus restrictif que ne l'exige leur objet. Par les motifs de ses décisions, la Haute Autorité devait montrer comment, selon elle, ces deux conditions se trouvaient satisfaites par les accords soumis à son autorisation. Or, si elle a subordonné le droit à l'approvisionnement direct des négociants en gros de première main par les comptoirs de vente aux trois critères quantitatifs retenus par les décisions attaquées, la Haute Autorité n'a pas indiqué « en quoi la fixation de ces tonnages-limites est

(23) Arrêt 18-57, Recueil, V, 112.

(24) Arrêt 18-57, Recueil, V, 112.

(25) Sur cette jurisprudence, cf. *supra*, p. 250.

(26) Arrêt 18-17, Recueil, V, 114.

(27) La requérante a, en effet, invoqué, pour la première fois, le moyen fondé sur la violation des formes substantielles dans un mémoire déposé le 11 novembre 1917. Or, aux termes de l'article 22 du statut C.E.C.A. de la Cour et de l'article 29, page 3 de son règlement, la *Requête* doit contenir l'exposé sommaire des moyens invoqués. (Cf. Recueil, V, 114.)

(28) Arrêt 18-57, Recueil, V, 114.

susceptible de contribuer à une amélioration notable dans la distribution des combustibles » (29) ; de plus, elle ne s'est pas prononcée « sur le point de savoir si ces tonnages-limites n'étaient pas d'un caractère plus restrictif que ne l'exigeait l'objet de l'accord » (29). Tout au contraire, la Haute Autorité s'est bornée « à renvoyer aux principes généraux déjà développés dans les motifs de ses décisions 5, 6 et 7-56 » (29). Ces décisions elles-mêmes, cependant, si, d'une manière générale, elles justifient la vente en commun des combustibles, n'apportent aucune précision sur les critères retenus, dans la réglementation commerciale, pour l'admission des négociants de première main — et la limitation du nombre de ces derniers. Elles se bornent à considérer que cette limitation... « n'a aucun effet discriminatoire et n'a pas non plus pour résultat de conférer à un petit nombre de négociants... une position restreignant la concurrence... » (30).

La Cour déclare que cette motivation traduit « l'absence de toute justification des limites quantitatives introduites » (31), eu égard notamment aux exigences de l'article 65, 2^e paragraphe. Elle considère « que, dans ces conditions, les motifs des décisions (16 à 18-57)... ne permettent... pas le contrôle juridictionnel » (32). Elle annule ces décisions, dans la mesure où par la fixation de tonnages-limites, elles réduisent le nombre des négociants admis à s'approvisionner directement auprès des comptoirs de vente (33).

Par ce dernier arrêt (34), pas plus que par l'arrêt du 20 mars 1957 (35), la Cour n'a tranché le fond des problèmes soulevés par l'organisation en commun des ventes du charbon dans la Ruhr. Elle a, néanmoins, annulé la partie essentielle de la réglementation commerciale autorisée par la Haute Autorité et surtout, elle a précisé la portée de l'obligation de motiver qui pèse sur la Haute Autorité. Lorsque la Haute Autorité n'est habilitée par le traité à prendre une décision qu'à certaines conditions précises, elle doit prendre un soin particulier à éclairer les intéressés — et le juge — sur les motifs de son intervention. C'est à cette condition seulement que peut être efficacement exercé le contrôle juridictionnel.

(29) Arrêt 18-17, Recueil, V, 115.

(30) Vingt-neuvième considérant la décision 5-56 (J.O. de la C.E.C.A., 13 mars 1956), cité par la Cour (Recueil, V, 115).

(31) Arrêt 18-57, Recueil, V, 115.

(32) Arrêt 18-57, Recueil, V, 116.

(33) La Cour annule également la décision 19-57 de la Haute Autorité « pour autant qu'elle réserve l'admission comme associés de l'O.K.U. à ceux des négociants en gros opérant en Allemagne du Sud qui satisfont aux conditions fixées pour l'approvisionnement direct par les décisions (16 à 18-57) ». (Cf. dispositif de l'arrêt 18-57, Recueil, V, 117.)

(34) Arrêt 18-57.

(35) Arrêt 2-56.

CHAPITRE II

LA PROROGATION DES ACCORDS DE CARTEL CONCLUS ENTRE LES PRODUCTEURS DE CHARBON DU BASSIN DE LA RUHR

Les accords passés entre les sociétés minières du bassin de la Ruhr, autorisés par la Haute Autorité le 15 février 1956, étaient limités au 31 mars 1959. Peu de temps avant leur expiration, les entreprises intéressées en prorogèrent la durée de validité jusqu'au 31 mars 1960 et prièrent la Haute Autorité d'autoriser cette prorogation.

La Haute Autorité estimait, cependant, que ses autorisations n'avaient pas donné les résultats escomptés. Elle considérait, en effet, que, contrairement à ses décisions de 1956, les trois comptoirs de vente n'avaient pas poursuivi, chacun pour leur part, une politique de vente indépendante. Tout au contraire, ils avaient, en pratique, appliqué un système de vente uniforme, ne laissant, entre eux, aucune place à la concurrence. Aussi, la Haute Autorité était-elle décidée à mettre fin à l'organisation des ventes telle qu'elle se présentait jusque-là. Toutefois, soucieuse de ne pas supprimer brutalement toute organisation de vente en commun du charbon de la Ruhr, elle décida de maintenir une période de transition. A cette fin, elle autorisa la prorogation des accords de 1956, tout en modifiant et en complétant ses autorisations sur plusieurs points. Tel fut l'objet de sa décision du 18 février (1) (n° 17-59). La Haute Autorité modifia notamment la réglementation commerciale dont étaient assortis les accords de vente. Elle rendit sensiblement moins strictes les conditions requises pour l'approvisionnement direct des négociants en gros ; elle supprima purement et simplement le critère des 60 000 tonnes (2). Elle réduisit de 30 000 à

(1) Décision 17-59. *J.O.* de la C.E.C.A., 7 mars 1959.

(2) (Cf. *supra*, 437) : c'était, sous le régime antérieur, le minimum de combustibles en provenance des bassins producteurs que devait placer, à l'intérieur du marché commun, le négociant en gros pour bénéficier des achats directs.

20 000 tonnes le minimum de combustibles que devait écouler, à l'intérieur de sa zone de vente, le négociant pour bénéficier des achats directs et de 9 000 à 6 000 tonnes la part minimum qui devait provenir du comptoir auprès duquel le négociant sollicitait son admission comme négociant de première main. De plus, la Haute Autorité organisa, de manière précise, son propre contrôle sur les organisations communes, les comptoirs et les sociétés minières intéressées, « en vue de vérifier si (ils se tenaient) dans la limite des autorisations accordées, et pour examiner si une... réorganisation de la vente du charbon de la Ruhr (était nécessaire) » (3).

Le 21 février 1959, le Président de la Haute Autorité adressa une copie de cette décision aux trois comptoirs de vente, attirant leur attention sur les principes établis et leur annonçant la communication prochaine des noms des agents chargés de l'exécution du contrôle prévu. Le 25 mars 1959 les trois comptoirs, ainsi que les sociétés minières groupées en leur sein, introduisirent auprès de la Cour de Justice une série de recours tendant à l'annulation de certaines dispositions de la décision n° 17-59 et de la lettre du Président de la Haute Autorité (recours n°s 16, 17 et 18-59).

Entre temps, cependant, intervint l'arrêt de la Cour n° 18-57, qui, le 20 mars 1959, annula pour défaut de motivation, les décisions de la Haute Autorité n°s 17 et 18-57, pour autant qu'elles autorisaient une limitation du nombre des négociants admis à s'approvisionner directement auprès des comptoirs de vente (4). La Haute Autorité jugea alors nécessaire de réviser sa décision n° 17-59, en fonction des principes dégagés dans l'arrêt n° 18-57 par la Cour (5). Aussi abrogea-t-elle partiellement sa décision n° 17-59, lui substituant, en ce qui concerne la réglementation commerciale des comptoirs de vente, une nouvelle décision, prise le 17 juin 1959 (décision n° 36-59) (6). Par cette nouvelle décision, la Haute Autorité se bornait d'ailleurs à reproduire littéralement la réglementation commerciale instituée par la décision n° 17-59, tout en développant plus longtemps les motifs, dans de nouveaux considérants.

À la suite de cette nouvelle décision, les trois comptoirs requérants prirent des conclusions additionnelles constatant que, pour une part, leurs recours en annulation de la décision n° 17-59 étaient devenus sans objet (7) ; en revanche, ils introduisirent, auprès de la Cour, de nouveaux

(3) Cf. Recueil, VI, 54.

(4) Cf. *supra*, 443.

(5) Dans les considérants de sa nouvelle décision (n° 36-59), la Haute Autorité se déclare, en substance, attentive à la jurisprudence de la Cour (affaire n° 18-57) déclarant nuls les critères quantitatifs de la réglementation commerciale autorisée par les décisions 16 à 18-57, en raison du fait qu'ils n'étaient pas suffisamment motivés. Aussi, considère-t-elle qu'il est douteux, au regard des principes avancés par la Cour dans son arrêt du 20 mars 1959, que les motifs invoqués dans la décision n° 17-59 pour autoriser les critères quantitatifs de la nouvelle réglementation commerciale, soient suffisants à tous égards (cf. Recueil, VI, 868).

(6) Décision de la Haute Autorité n° 36-59. J.O. de la C.E.C.A. du 8 juillet 1959.

(7) La Cour statua sur les recours 16, 17 et 18-59 par son arrêt du 12 février 1960 (arrêt 16 à 18-59, Recueil, VI, 45 et s.).

1) en ce qui concerne la réglementation commerciale, édictée par la décision 17-59,

recours en annulation, dirigés cette fois contre la décision n° 36-59 (recours n°s 36, 37 et 38-59). Par la voie de ces recours, les requérants contestaient la réglementation commerciale instituée par la Haute Autorité et, plus spécialement, la réduction des tonnages minima de combustibles que devaient écouler les négociants de première main.

De son côté, la Société J. Nold, jugeant les nouveaux critères encore trop élevés, intenta également un recours contre cette décision (recours n° 40-59). Si cette requérante poursuivait également l'annulation de la décision attaquée, c'était dans une perspective tout à fait opposée à celle des comptoirs. Toutefois, elle invoquait les mêmes arguments de droit que ces derniers. Aussi les quatre recours firent-ils l'objet d'un seul arrêt de la Cour (8).

La Cour statue ainsi sur les recours 36 à 38-59 et 40-59, par son arrêt du 15 juillet 1960 (9). Les requérantes fondent leurs griefs sur différents moyens de droit ; ici, comme dans l'affaire 18-57 (10), la Cour examine, en premier lieu, les moyens tirés de la violation des formes substantielles (11). Par des attendus liminaires (12), la Haute Juridiction rappelle d'ailleurs les principes déjà énoncés dans son arrêt du 20 mars 1957 (n° 18-57) (13), tout en précisant leur portée dans l'hypothèse où, aux termes de l'article 65, la Haute Autorité autorise certains accords entre entreprises.

1) La Cour rappelle que d'une manière générale, l'obligation d'une

puis modifiée par la décision 36-59, la Cour prit acte du désistement des parties requérantes. (Cf. Recueil, VI, 65.)

2) pour le reste, elle considéra que les dispositions attaquées ne pouvaient faire grief aux requérantes car elles n'édictaient aucune règle comportant un effet juridique quelconque, ni au point de vue normatif, ni au point de vue individuel. Tel était notamment le cas de l'article 14 de la décision n° 17-59 par lequel la Haute Autorité avertissait les entreprises et les comptoirs des mesures de contrôle qu'elle avait arrêtées. La Cour vit dans cette disposition une simple mesure d'ordre intérieur qui ne pouvait faire — en elle-même — grief aux requérantes. (Cf. Recueil, VI, 61-65.)

(8) La Cour n'a pas ordonné la jonction des deux affaires au cours de la procédure. (Cf. *Conclusions* LAGRANGE sous 36 à 38-59 et 40-59. Recueil, VI, p. 906.) Cependant, considérant « que les moyens invoqués par (les) requérantes, bien que formulés dans des perspectives divergentes, sont formellement analogues » et « pour éviter que deux arrêts distincts puissent prêter à des interprétations discordantes », la Cour estima opportun de joindre les deux affaires « aux fins d'un seul arrêt ». (Cf. Arrêt 36 à 38-59, Recueil, VI, 889.)

(9) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 857 et s.

(10) Cf. *supra*, p. 442.

(11) L'examen de la motivation de la décision de la Haute Autorité entraîne l'annulation des deux critères autorisés. La Cour n'examine ainsi les autres moyens que dans la mesure où ils concernent le critère des 60 000 tonnes rejetés par la Haute Autorité. (Cf. arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 899-900). Elle juge que ni la violation de la loi, ni le détournement de pouvoir, allégués par les comptoirs ne sont prouvés et rejette, sur ce point, le recours des comptoirs.

(12) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59. Recueil, VI, 891.

(13) Cf. *supra*, p. 443.

« motivation spécifique » (14) de ses décisions pèse sur la Haute Autorité. La motivation d'une décision est destinée aussi bien à éclairer les intéressés qu'à permettre l'exercice du contrôle juridictionnel.

2) L'obligation de motiver doit, toutefois, être observée avec une particulière rigueur lorsque le contrôle juridictionnel est limité. Ainsi, lorsque la Haute Autorité doit, pour arrêter sa décision, porter une appréciation de la situation découlant des faits et circonstances économiques, elle échappe en partie au contrôle du juge (15). Dans cette hypothèse, la motivation de sa décision doit permettre au juge de vérifier tous les éléments sur lesquels la Haute Autorité base son appréciation. Tel est précisément le cas des autorisations accordées par la Haute Autorité, en vertu de l'article 65 : le traité, après avoir prohibé les accords de cartel, attribue à la Haute Autorité le pouvoir d'autoriser certains accords entre entreprises, « en subordonnant l'exercice de ce pouvoir à la constatation, par la Haute Autorité, que (certaines conditions sont réunies)... » (16). Cette constatation, souligne la Cour, « comporte, (par sa nature même), une appréciation de la situation découlant des faits et circonstances économiques et, de ce fait, échappe partiellement au contrôle juridictionnel » (16). Il reste que l'autorisation est subordonnée à la constatation, par la Haute Autorité, de l'existence et du concours de certaines conditions. Une motivation très précise doit permettre « au juge, de vérifier les éléments sur lesquels la Haute Autorité s'est basée pour... reconnaître que les conditions requises pour l'obtention de son autorisation sont réunies, afin de pouvoir en examiner le bien-fondé tant en droit qu'en fait » (17).

En l'espèce, la Haute Autorité a, par sa décision n° 36-59, refusé d'autoriser le premier critère, proposé par les sociétés minières de la Ruhr, pour l'admission des négociants en gros de première main ; elle a, tout en les maintenant en principe, modifié les deux autres critères proposés. La Cour examine si, dans chaque cas, la décision est motivée à suffisance de droit.

I. — Les sociétés minières de la Ruhr proposaient en premier lieu, que seuls fussent admis à l'achat direct auprès des comptoirs de vente, les négociants qui écoulaient, à l'intérieur du marché commun, un minimum de 60 000 tonnes de combustibles (18). La Haute Autorité refusa purement et simplement cette limitation. Dans ses considérants, elle souligna que cette condition aurait eu pour effet d'exclure de l'accès direct auprès des comptoirs un nombre élevé de négociants. De plus, elle

(14) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 89.

(15) La Cour — rappelons-le — (Cf. *supra*, p. 258) ne peut contrôler cette appréciation que si la méconnaissance patente du traité ou le détournement de pouvoir sont allégués.

(16) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 891.

(17) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 891.

(18) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 891-892.

fit valoir que le jeu combiné des critères de 60 000 tonnes, figurant dans chacun des accords autorisés, aurait, en pratique, conduit la plupart des négociants, désireux d'accéder à la première main, à s'inscrire auprès des trois comptoirs de vente. Dans une grande partie de la Communauté, en effet — et notamment en raison de conditions naturelles — seul est écoulé, en quantités importantes, le charbon en provenance de la Ruhr. L'indépendance des trois comptoirs se serait ainsi trouvée compromise. Or, la poursuite d'une politique de vente indépendante a été l'une des conditions essentielles mises par la Haute Autorité au principe même de l'autorisation des cartels de vente des sociétés minières de la Ruhr. A l'appui de sa thèse, la Haute Autorité rappela que la Cour avait pris acte de cette nécessité dans son arrêt *Geitling*, n° 2-56 (19).

La Cour juge cette motivation claire et suffisante. Elle déclare « qu'il est évident que le jeu combiné des critères de 60 000 tonnes, figurant dans chacun des trois accords en question, conduirait en pratique, dans une très large mesure, à l'imputation réciproque des quantités achetées aux deux autres comptoirs » (20). Se référant elle-même à la jurisprudence de son arrêt 2-56, la Cour estime que « dès lors, (ces critères) tendraient à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence entre les comptoirs » (20). Ils sont ainsi incompatibles avec « l'objet d'un régime basé sur l'indépendance réciproque des trois comptoirs » (20).

II. — La Haute Autorité accepta, en principe, les deux autres limites quantitatives proposées par les sociétés minières, mais en réduisit les montants. Au lieu d'être tenu d'écouler, à l'intérieur de sa zone de vente, un minimum de 30 000 tonnes de combustibles, le négociant de première main devait en écouler un minimum de 20 000 tonnes (critère charbon « Communauté »). Sur les 20 000 tonnes, 6 000 — et non plus 9 000 comme le proposaient les sociétés minières — devaient provenir du comptoir auprès duquel le négociant était admis à passer des achats directs (critère charbon « comptoirs »).

La Cour apporte un soin particulier dans l'examen de la motivation de cette double décision : autorisation des critères et réduction de leurs montants (21).

1) En premier lieu, elle recherche si la Haute Autorité a correctement expliqué le maintien concomitant d'un critère « charbon Communauté » et d'un critère « charbon comptoirs ». L'exposé des motifs de la décision de la Haute Autorité fait apparaître que si le critère « charbon comptoirs » est spécialement destiné à réduire l'appareil de distribution du charbon de la Ruhr, le critère « charbon Communauté » poursuit, quant à lui, un tout autre objectif. Il est destiné à « limiter le négoce direct aux distributeurs qui, du fait de l'ampleur de leur activité et du fait surtout que celle-ci comprend un large éventail de catégories et de

(19) Cf. notamment arrêt 2-56, Recueil, III, 43.

(20) Arrêt 36 à 39-59 et 40-59, Recueil, VI, 892.

(21) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 892-898.

sortes de charbon, peuvent être considérés comme des négociants en gros de première main » (21). A ce sujet, au cours de la procédure, la Cour demanda des précisions à la Haute Autorité (22). Celle-ci répondit qu'une différence fondamentale opposait le négoce en gros et le négoce de détail, mais qu'entre le négoce en gros de première main et celui de deuxième main, « il (n'existait) aucune délimitation en ce qui concerne la clientèle » (23). Elle ajouta que « la distinction entre ces deux catégories (visait) à favoriser la rationalisation de l'écoulement en limitant le nombre des grossistes de première main avec lesquels les comptoirs de vente négocient directement » (23). La Cour estime que ces raisons ne justifient pas la restriction qui est ainsi imposée au commerce. Elle souligne que « la distinction entre négoce de gros de première main et de seconde main ne correspond pas à des exigences objectives d'ordre technique ou économique, mais seulement à une pratique traditionnelle » (24). Elle considère, au surplus, « que les comptoirs sont précisément créés pour décharger les mines du souci de l'organisation commerciale de la vente de leur production » (25). La fonction des comptoirs est d'approvisionner les grossistes : cette fonction est la raison essentielle des accords de vente. La Cour conclut que ni l'autorisation du critère « charbon Communauté », ni a fortiori sa réduction de 30 000 à 20 000 tonnes ne sont motivées à suffisance de droit (26) et que cette partie de la décision de la Haute Autorité doit être annulée.

2) En second lieu, la Cour recherche si le maintien d'un critère « charbon comptoirs » et sa réduction de 9 000 à 6 000 tonnes sont correctement motivés. A cet égard, elle constate que la Haute Autorité se réfère purement et simplement à la réglementation en vigueur sur le marché de la Ruhr avant l'entrée en vigueur du marché commun. La Cour estime qu'un tel raisonnement manque de pertinence : elle souligne qu'il s'agit de situations sensiblement différentes et que, de toute façon « on ne saurait (les) assimiler sans justifications précises » (27). La Cour conclut que la réduction du critère n'est pas motivée à suffisance de droit. Elle annule cette partie de la décision de la Haute Autorité. L'examen du grief, soulevé par J. Nold contre l'autorisation du critère elle-même est ainsi superflu.

(22) Par lettre du 18 février 1960, la Cour invita la Haute Autorité à répondre à une série de questions. (Cf. Recueil, VI, 883.)

(23) Citée in *Arrêt* 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 895.

(24) *Arrêt* 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 895.

(25) *Arrêt* 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 895-896.

(26) La requérante J. Nold soutenait quant à elle que le critère des 20 000 tonnes présentait le même inconvénient que celui des 60 000 tonnes. Il tendait, selon elle, à restreindre l'indépendance des trois comptoirs de vente. La Cour admet, qu'en effet, « bien que moins restrictif que (le critère des 60 000 tonnes), (le critère des 20 000 tonnes) présente encore, quoique à un moindre degré, le (même) inconvénient » (*arrêt* 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 896).

(27) *Arrêt* 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 898.

Cet arrêt du 15 juillet 1960 eut d'importantes conséquences pratiques. Elles sont d'autant plus remarquables que, si elles répondent, en grande partie du moins, aux attentes de l'un des requérants, le négociant J. Nold, elles sont singulièrement opposées à ce qu'espéraient les autres requérants, les trois comptoirs de vente. La Cour a approuvé la suppression du premier critère. De plus, si elle juge que la réduction du troisième critère de 9 000 à 6 000 tonnes, n'est pas motivée à suffisance de droit, elle annule le second pour de toutes autres raisons. Elle considère que le maintien d'un critère « charbon Communauté », venant s'ajouter à un critère « charbon comptoirs », n'est pas justifié. L'analyse de la Cour se borne apparemment à un examen des motifs présentés par la Haute Autorité. Mais en réalité, il résulte clairement de l'arrêt que le critère « charbon Communauté » doit être définitivement écarté. La Cour a d'ailleurs interrogé la Haute Autorité. Elle conclut que les comptoirs peuvent bien imposer certaines restrictions en vue de réduire l'appareil de distribution du charbon de la Ruhr, mais qu'ils n'ont pas à distinguer entre les « grossistes de première main » et les « grossistes de deuxième main », car cette distinction ne répond à aucune exigence objective.

À la suite de cet arrêt, la réglementation commerciale de la vente du charbon dans la Ruhr fut ainsi considérablement assouplie. Les comptoirs de vente du charbon de la Ruhr présentèrent de nouvelles demandes d'autorisation, tenant compte de cette jurisprudence (28). Le 8 février 1961, la Haute Autorité s'est prononcée (29). Une seule limite est désormais fixée à l'admission des négociants en gros aux achats directs : le négociant doit avoir écoulé, au cours de l'année charbonnière précédente, au moins 6 000 tonnes de houille, coke de houille ou briquettes de lignite en provenance du comptoir de vente auprès duquel il sollicite son admission. Encore des facilités sont-elles accordées à titre transitoire, dans certains cas (30).

L'arrêt du 15 juillet 1960 a cependant, au delà de ses prolongements pratiques, une grande importance théorique. Il confirme l'arrêt 18-57 du 20 mars 1959 en mettant l'accent sur l'importance de la motivation des décisions prises par la Haute Autorité. Ce n'est pas là une exigence purement et simplement formelle : la motivation doit permettre le contrôle juridictionnel. Aussi est-elle plus importante lorsque ce dernier est limité. Avant d'arrêter une décision, la Haute Autorité est souvent conduite à apprécier la situation économique. Cette appréciation échappe, en tant que telle, au contrôle du juge. Elle n'y est soumise que si elle traduit un détournement de pouvoir ou une méconnaissance patente du

(28) Cf. 10^e Rapport général de la Haute Autorité, n° 271.

(29) Décision de la Haute Autorité n° 3-61 (*J.O.* des C.E. du 18 février 1961).

(30) Ainsi, à titre transitoire, les négociants de charbon en gros établis en France ne doivent justifier avoir écoulé, au cours de l'année charbonnière précédente, qu'un minimum de 2 500 tonnes du comptoir de vente auprès duquel ils veulent être admis (Cf. 10^e rapport général, de la Haute Autorité, p. 218). À la suite de cette mesure, des négociants français participèrent, pour la première fois, au négoce en gros de première main du charbon de la Ruhr.

traité (31). Dans une telle hypothèse, la décision de la Haute Autorité doit être motivée de façon particulièrement précise. En principe, la Cour ne fera pas porter son contrôle sur l'appréciation de la situation économique ; du moins, jugera-t-elle de la validité, au regard du traité, des raisons qui ont conduites la Haute Autorité à prendre sa décision.

Le contrôle juridictionnel sur la motivation des décisions de la Haute Autorité est, de plus, très étendu. Ainsi, par exemple, nous avons vu comment, par son arrêt du 18 juillet 1960 (n^{os} 36 à 38-59 et 40-59), la Cour estima que la Haute Autorité n'avait pas justifié l'autorisation de la limite quantitative de 20 000 tonnes à l'admission des négociants en gros. Ce n'était pas parce que la Haute Autorité n'avait en rien justifié son autorisation ; c'était, au contraire, parce que les raisons avancées n'étaient pas, de l'avis de la Cour, conformes au traité. La Cour rejeta, en particulier la distinction établie par la Haute Autorité entre négoce en gros de première main et négoce en gros de deuxième main. Cette distinction ne reposait pas, selon elle, sur des exigences objectives d'ordre technique ou économique, mais ne se rattachait qu'à une pratique traditionnelle.

Le contrôle des motifs est ainsi, en toute hypothèse, et spécialement lorsque le contrôle juridictionnel est limité, le moyen de percer l'éventuel secret des décisions exécutives. Jamais la Haute Autorité n'exerce vraiment un pouvoir discrétionnaire. Elle doit toujours respecter les règles précises et les principes généraux du traité. A cet égard, le contrôle de la Cour s'exerce pleinement dans tous les cas.

(31) Cf. *supra*, p. 262.

CHAPITRE III

LE REFUS D'AUTORISER UN CARTEL UNIQUE DANS LE BASSIN DE LA RUHR

Par sa décision du 18 février 1959 (n° 17-59) (1), la Haute Autorité n'avait autorisé le maintien des organisations de vente du charbon de la Ruhr que jusqu'au 31 mars 1960. Au cours de l'année charbonnière 1959-1960, les sociétés minières de la Ruhr considérèrent, cependant, que les difficultés auxquelles elles avaient à faire face étaient sans cesse plus grandes (2). Aussi, loin de se résigner à la disparition des trois comptoirs de vente, dès le mois de décembre 1959, elles passèrent entre elles de nouveaux accords de vente et sollicitèrent de la Haute Autorité une nouvelle autorisation au titre de l'article 65. Les accords de vente prévoyaient, cette fois, la formation d'un comptoir de vente unique, qui aurait repris les droits et obligations des trois anciens comptoirs de vente. La Haute Autorité jugea cette demande irrecevable pour défaut de motivation. Le 29 février 1960, les sociétés minières retirèrent alors leur demande, tout en déclarant qu'elles seraient bientôt à même de déposer une nouvelle demande, correctement motivée, cette fois.

Le 31 mars 1960, aucune nouvelle demande n'avait, cependant, été déposée. La Haute Autorité « tenant compte de la situation sur le marché charbonnier » (3), prolongea la validité de l'autorisation accordée par la décision n° 17-59 jusqu'au 30 juin 1960 (4). Elle permit ainsi aux sociétés minières du bassin de la Ruhr de préparer leur nouvelle demande d'autorisation.

Motivée de façon détaillée, cette nouvelle demande fut introduite,

(1) Partiellement modifiée par la décision 36-59 du 14 juin 1959 (cf. *supra*, p. 445).

(2) Cf. 9^e rapport général de la Haute Autorité, n° 273.

(3) Neuvième rapport général de la Haute Autorité, p. 177.

(4) Décisions n° 9 et 11-60, J.O. des C.E. des 1^{er} avril 1960 et 3 mai 1960.

auprès de la Haute Autorité, le 20 mai 1960. Les intéressés sollicitaient à nouveau la création d'un comptoir unique de vente destiné à reprendre les activités des trois comptoirs précédents. Dans l'exposé des motifs, les demandeurs insistaient tout particulièrement sur les modifications intervenues dans la situation concurrentielle du charbon, en raison notamment de l'importance croissante d'un produit de substitution, le fuel. Toutefois, les charbonnages de la Ruhr sollicitaient, pour le cas où l'autorisation de créer un comptoir de vente unique ne serait pas accordée, et donc à titre subsidiaire, la prorogation de l'autorisation des organisations de vente existantes sur le marché charbonnier de la Ruhr. Ils n'en précisaient pas moins qu'en cas de rejet de leur demande principale, ils introduiraient un recours devant la Cour de Justice.

Le 22 juin 1960, la Haute Autorité statua sur cette requête par sa décision n° 16-60 (5). Elle refusa d'autoriser la création d'un comptoir unique de vente des charbons de la Ruhr. Les accords qui lui étaient présentés ne remplissaient pas, en effet, selon elle, les conditions de l'autorisation prévue à l'article 65, paragraphe 2 du traité. En revanche, la Haute Autorité admit que la mévente persistait dans l'industrie charbonnière. Aussi, « pour éviter que l'absence brutale de toute organisation de vente ne (provoquât) des troubles dans cette industrie », fit-elle droit à la demande subsidiaire des charbonnages de la Ruhr. Elle décida le maintien des organisations de vente existantes, se réservant de fixer, par une décision ultérieure, la date d'expiration de ce régime de transition (6).

Comme ils en avaient manifesté l'intention, les charbonnages de la Ruhr intentèrent, le 6 août 1960, un recours en annulation de la décision n° 16-60, par laquelle la Haute Autorité avait refusé d'autoriser la création d'un comptoir unique pour la vente des charbons de la Ruhr (recours 13-60).

Le 18 mai 1962 (7), la Cour a rendu dans cette affaire un arrêt capital : rejetant le recours intenté par les sociétés minières, la Cour a donné, pour la première fois, une appréciation d'ensemble sur les structures d'un marché oligopolistique (8) et les limites dans lesquelles pouvaient être autorisées les ententes entre producteurs.

Examinant les différents griefs présentés par les parties requérantes à l'appui de leurs recours, la Cour fut principalement conduite à répondre à une double question : la création d'un comptoir de vente unique donnerait-elle aux entreprises intéressées « le pouvoir de déterminer les prix » ? Dans ce cas, ce pouvoir s'appliquerait-il à « une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun » ? Refusant d'auto-

(5) Décision n° 16-60 J.O. des C.E. 23 juillet 1960.

(6) Décision 17-60, J.O. des C.E. 23 juillet 1960.

(7) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 167.

(8) Cf. *supra*, p. 314 et s.

riser l'accord litigieux, la Haute Autorité a correctement appliqué le traité si une réponse affirmative est donnée à la double question. L'article 65, paragraphe 2, lettre c (9), lui en faisait, en effet, une stricte obligation.

SECTION 1

LA CREATION D'UN COMPTOIR DE VENTE UNIQUE DONNERAIT-ELLE AUX CHARBONNAGES DE LA RUHR LE « POUVOIR DE DETERMINER LES PRIX » ?

La Cour constate tout d'abord que les requérantes s'accordent sur un premier point : « ...dans les circonstances de temps et de lieu où se pose le problème soumis à la Cour, il existe une différence profonde entre *le pouvoir de fixer les prix et (le pouvoir de déterminer les prix)* » (10). Les requérantes exposent notamment que « celui qui se borne à enregistrer les résultats dus à l'action des données du marché sur le niveau des prix, fixe à vrai dire les prix mais il ne les détermine pas. Ce n'est pas cette fixation formelle des prix qu'interdit le paragraphe 2, lettre c (de l'article 65), mais seulement la puissance effective qui permet de déterminer les prix indépendamment du marché » (11). Selon les requérantes, l'organisation de vente unique aurait, si elle était autorisée, le pouvoir de « fixer » les prix. Elle ne pourrait pas, en revanche, « déterminer » les prix car, devant faire face à la concurrence des charbons importés des pays tiers et d'un produit de substitution, le fuel, elle serait dans l'obligation d'aligner sa politique des prix sur les prix de ces produits concurrents. Tout en acceptant de distinguer le pouvoir de fixer les prix et le pouvoir de les déterminer, la Haute Autorité considère, au contraire, que l'organisation de vente commune donnerait aux intéressés le pouvoir de déterminer les prix.

Avant de confronter ces deux thèses, la Cour juge nécessaire « l'approfondissement de la distinction subtile, où les requérantes voient leur principal argument — entre « pouvoir de fixer les prix » et « pouvoir de les déterminer » (12).

(9) Il dispose, rappelons-le, qu'un accord de vente ne peut être autorisé que si — entre autres conditions — « il n'est pas susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix... d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun ».

(10) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 199.

(11) Cité par la Cour, arrêt 13-60, Recueil, VIII, 199.

(12) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 200.

La Cour souligne, en premier lieu, que « pareille distinction n'est nulle part explicitée dans le traité pas plus que dans les documents publiés à l'occasion de sa ratification » (12). Toutefois, elle observe que l'article 65 interdit, en principe, tous les accords tendant à fixer ou à déterminer les prix, tout en habilitant la Haute Autorité à autoriser, dans certaines circonstances, certains accords s'ils ne sont pas susceptibles de donner aux entreprises le pouvoir de déterminer les prix. Il y a là une différence de rédaction que la distinction affirmée par les requérantes est de nature à expliquer.

La Cour voit, de plus, dans les dispositions homologues du traité instituant la C.E.E., une confirmation de la thèse des requérantes. L'article 85, paragraphe 3, du traité C.E.E., en effet, n'exige pas des ententes susceptibles d'être autorisées qu'elles ne comportent pas pouvoir de déterminer les prix, mais il stipule qu'elles ne doivent pas donner aux entreprises « la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ». La Cour estime que « si on admet une communauté d'inspiration entre les articles 65 du traité C.E.C.A. et 85 du traité C.E.E., le pouvoir de déterminer les prix serait plus ou moins équivalent à celui dont disposeraient les entreprises dans un régime où la concurrence aurait été éliminée... » (13). La Cour estime que l'interprétation ainsi donnée à l'expression « pouvoir de déterminer les prix » est conforme aux principes fondamentaux sur lesquels repose la C.E.C.A. et notamment à l'article 5 du traité qui enjoint à la Communauté d'assurer « l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence ».

La Cour admet ainsi la distinction de principe, faite par les requérantes entre le pouvoir de fixer les prix et celui de les déterminer. « *Le pouvoir de fixer les prix est, selon elle, pour celui qui en bénéficie, une situation objective résultant d'une structure institutionnelle aisée à constater* » (14). « *Le pouvoir de déterminer les prix réside, au contraire, dans la faculté donnée à celui qui en bénéficie d'établir les prix à un niveau sensiblement différent de celui auquel ils se seraient établis sous le seul effet de la concurrence* » (14).

Cette première conclusion de la Cour est fort importante. La Haute Juridiction souligne elle-même que, dans ces conditions « pour reconnaître un pouvoir de déterminer les prix » (14), il ne suffira pas de constater qu'une organisation de vente en commun a pleine compétence pour fixer les prix des produits qu'elle écoule. L'essentiel consistera à « constater que les prix effectifs sont ou peuvent être différents de ce qu'ils eussent été si aucun pouvoir de fixer les prix n'avait existé » (15). La Cour ajoute que « pareille constatation implique une comparaison entre le réel et le virtuel, comparaison subtile, qui ne pourra pas ne pas faire place à une large part

(13) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 201.

(14) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 201.

(15) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 202.

d'appréciation » (16). La Cour accorde ainsi, par avance, une certaine marge d'appréciation à la Haute Autorité.

La Cour procède ensuite à l'examen du refus de la Haute Autorité d'autoriser une organisation unique de vente des charbons de la Ruhr. Elle examine tout d'abord, au regard du traité, la validité des raisons avancées par la Haute Autorité ; par là, elle est conduite à rechercher si une concurrence effective ôterait, le cas échéant, à un cartel unique de vente des charbons de la Ruhr, tout pouvoir de déterminer les prix, l'obligeant au contraire à aligner ses prix sur ceux des produits concurrents. La Cour réfute ensuite les arguments présentés par les requérantes ; elle est alors conduite à une étude très poussée des structures du marché des combustibles.

§ 1. — *La concurrence ôterait-elle à un cartel unique tout « pouvoir de déterminer les prix »*

Il n'est pas contesté que la cartellisation ait, pour « effet interne » (17), d'éliminer la concurrence entre les membres du cartel. Les prix sont, à l'intérieur du cartel, et suivant l'expression des charbonnages de la Ruhr, affranchis de la concurrence « exterminatrice ».

La Cour tient, cependant, à préciser que toute forme de concurrence entre les membres du cartel disparaît et notamment « celle qu'auraient exercée les producteurs bénéficiant des coûts de production les plus faibles sur ceux qui, pour quelque raison que ce soit, ont un coût de production plus élevé » (18). Les entreprises ont ainsi, grâce au cartel et d'une manière très générale, « la possibilité de fixer ou de maintenir en vigueur, dans leur région principale de vente, des prix de barème différents de ce qu'ils seraient en l'absence d'un accord de cartel... et qui assurent aux entreprises intéressées la protection de leurs prix, afin qu'elles puissent appliquer sans être gênées des mesures de réadaptation » (18). Aussi la Cour estime-t-elle que « l'influence interne de l'organisation de vente en commun entraîne un certain pouvoir de déterminer les prix » (18). Sans doute, l'ampleur de ce pouvoir dépend-elle de la masse de production soumise aux décisions de l'organisation de vente. La Cour observe, à ce sujet, que le bassin de la Ruhr a produit, en 1960, 115 441 000 tonnes de houille (19) et que, dans sa presque totalité, cette production émanait des 38 sociétés minières unies dans l'organisation de vente en commun. « Ces chiffres, ajoute la Cour, marquent l'ampleur des concurrences internes que l'organisation de vente en commun neutralise dans le bassin de la Ruhr » (18).

(16) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 202.

(17) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 202-203.

(18) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 203.

(19) La Cour cite le *Bulletin de Statistique de la Haute Autorité*, 9^e année, n^o 4, octobre-décembre 1961. Tableau C, p. 4 et 5.

S'il était autorisé, le cartel disposerait ainsi d'un certain pouvoir de déterminer les prix. Toutefois, « ce pouvoir... resterait virtuel si la concurrence du charbon émanant d'autres bassins de la Communauté, du charbon des pays tiers et du fuel, obligeait l'organisation de vente en commun à fixer ses barèmes au-dessous du niveau le plus bas auquel la concurrence mutuelle des entreprises du bassin de la Ruhr les eût fixés, si cette concurrence mutuelle n'avait pas été supprimée par l'organisation de vente en commun » (20). La Cour admet ainsi que l'étude des effets internes de la cartellisation est insuffisante. Il est nécessaire de rechercher si les « concurrences externes » n'ôteraient pas au cartel tout pouvoir de déterminer les prix, notamment en l'obligeant à aligner ses prix sur ceux des produits concurrents. En l'espèce, la Cour examine successivement les effets des trois types de concurrence externe susceptibles de jouer dans ce sens.

I. — La concurrence des autres entreprises de la Communauté.

Sur ce premier point, la Cour considère, d'accord avec la Haute Autorité, que le pouvoir de déterminer les prix dont l'organisation de vente en commun serait investie, ne serait pas exclu par la concurrence des autres entreprises de la Communauté. Elle en voit la preuve dans la structure même du bassin de la Ruhr : « toute entreprise productrice d'un article pondéreux bénéficie, en principe et sous réserve de la concurrence de produits moins pondéreux ou de coût de production moindre, d'une marge de protection géographique à l'intérieur de laquelle elle a le pouvoir de déterminer ses prix » (21). Telle est bien la situation des charbonnages de la Ruhr : « la proximité existant dans le bassin de la Ruhr entre producteurs et consommateurs de combustible donne aux premiers une protection appréciable contre beaucoup des autres producteurs de la Communauté (22). La Cour en voit la confirmation dans l'ampleur des ventes de la Ruhr dans sa principale zone de vente (23) et dans le fait non contesté que les entreprises du bassin de la Ruhr ne font usage de leur faculté d'alignement sur les prix d'autres entreprises de la Communauté que dans une mesure insignifiante.

II. — La concurrence du charbon importé des pays tiers.

Ici encore, la Cour admet la pertinence du raisonnement de la Haute Autorité. La concurrence du charbon des pays tiers n'est pas négligeable mais rien ne permet de soutenir « que les importations de charbon des pays tiers affectent irrémédiablement les débouchés du charbon de la Ruhr dans ses principales zones de vente ». La Cour fait essentiellement

(20) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 204.

(21) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 204-205.

(22) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 204-205.

(23) La Ruhr a satisfait, en 1959, 73,1 % des besoins de la République Fédérale Allemande en houille.

valoir trois arguments. La protection géographique joue à l'égard du charbon importé des pays tiers comme à celui du charbon des autres entreprises de la Communauté. De plus, le cartel de vente, s'il était autorisé, pourrait toujours faire face aux importations en provenance des pays tiers, en alignant ses propres prix sur les prix des produits importés. A ce sujet, la Cour constate « que la péréquation, à l'intérieur d'une organisation puissante de vente en commun, des diminutions de recettes résultant des alignements de prix et des autres mesures destinées à faire face à la concurrence, élargit la faculté de direction de la concurrence qu'entraînent ces mesures, puisqu'elle permet dans chaque cas de choisir, pour effectuer la livraison, la mine dont la situation est la plus favorable du point de vue des sortes et des prix de transports » (24). Enfin, la Cour constate que le gouvernement allemand a institué un droit de douane sur les importations de charbon en provenance des pays tiers. Si les producteurs de ces pays pratiquaient une politique de « dumping » — ne tenant pas compte de la situation du marché et des coûts — il y aurait lieu de parer à de tels dangers par des mesures douanières et commerciales.

III. — *La concurrence d'un produit de substitution, le fuel.*

La Haute Autorité reconnaît que la concurrence du fuel est « vive et croissante » (25). Elle estime, cependant, qu'elle ne priverait pas l'organisation de vente en commun, si elle était autorisée, « d'une certaine marge de liberté dans le choix de ses barèmes » (25). La Cour fait sienne cette conception. Elle fait tout d'abord observer « que la concurrence du fuel affecte inégalement les diverses catégories et sortes de charbon et que les moins affectées d'entre elles sont précisément celles qui constituent la plus grande partie de la production des requérantes » (26). De plus, la Cour constate que « la ligne de démarcation entre fuel et charbon se déplace en fonction du rapport des prix de ces deux combustibles » (26). Dans la mesure où le charbon est en concurrence avec le fuel, le cartel pourrait, dans une certaine zone de prix, choisir — non pas librement mais avec une certaine marge de manœuvre — sa politique de vente et ses barèmes. La concurrence du fuel ne ferait donc pas disparaître le pouvoir de déterminer les prix dont serait investi le cartel s'il était autorisé. La Cour souligne, enfin, qu'une taxe sur le fuel a été instituée dans la principale zone de vente des intéressés : le pouvoir de déterminer les prix du cartel serait, de ce fait, renforcé et étendu.

La Cour conclut que l'organisation de vente, si elle était autorisée, disposerait d'un certain pouvoir de déterminer les prix. Cette conclusion est, toutefois, opposée à celle des requérantes qui soutiennent que seul, un cartel qui dominerait le marché serait investi d'un tel pouvoir. Elles soutiennent que tel n'est pas le cas et que le cartel subirait, s'il était

(24) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 207.

(25) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 207.

(26) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 207.

autorisé, la loi de l'offre et de la demande. S'attachant à réfuter cette argumentation, la Cour étudie les structures du marché de l'énergie.

§ 2. — *Les structures du marché de l'énergie.*

Les sociétés requérantes soutiennent que, « ne dominant pas le marché, (l'organisation de vente) ne saurait fixer les prix à des niveaux sensiblement différents de ceux qu'impose la loi de l'offre et de la demande... En « fixant » les prix de barème, l'organisation de vente en commun n'aurait (ainsi) d'autre possibilité que de constater les prix du marché, ceux-ci se trouvant « déterminé » par la loi de l'offre et de la demande et particulièrement, dans le cadre de cette loi, par les prix auxquels sont offerts sur le marché les produits des autres bassins de la Communauté, le charbon des pays tiers et le fuel » (27).

« Pareille conception, estime la Cour, évoque irrésistiblement le souvenir des marchés atomistiques, que décrivait l'économie libérale, où chaque intervenant se trouvait devant un prix de marché que son propre comportement ne pouvait en rien affecter... » (27). Aussi la Cour rejette-t-elle catégoriquement la thèse des requérantes : « Ce serait fermer les yeux aux réalités que de voir dans le marché du charbon ou dans celui de l'énergie un marché atomistique de concurrence parfaite... Il ne groupe pas une poussière de producteurs, inaptes à affecter, par le poids de leurs offres, les conditions du marché, mais un nombre limité d'entreprises, dont la production est presque toujours importante » (28). La Cour oppose ainsi au marché atomistique, le marché moderne où s'affrontent de grandes unités (29). Elle considère que « dans pareil marché, les producteurs ne sont pas soustraits à la concurrence de leurs rivaux, mais exercent en raison de leurs dimensions, une influence non négligeable sur les prix du marché et sont, de ce fait, conduits à une véritable politique de vente » (28).

La Cour en voit une confirmation dans l'argumentation présentée par les requérantes elles-mêmes. Celles-ci affirment, avec beaucoup de force, que « les prix des charbons tiers ne sont pas des prix de marché, mais des prix raisonnés, fixés dans le cadre d'une stratégie conquérante » (28). Elles considèrent, en effet, que les Etats d'Europe orientale pratiquent « des prix de dumping politique » (28), que les prix du charbon anglais à l'exportation sont très au-dessous des prix sur le marché intérieur anglais et « que les prix du fuel sont des prix dirigés tendant à supplanter le charbon dans ses zones de vente, donc déterminés en fonction des prix auxquels le charbon est offert dans ces zones » (30). Sur ce dernier point, les requérantes ajoutent que l'industrie pétrolière peut maintenir des prix flexibles et qu'elle est ainsi en mesure, suivant l'état du marché, d'opérer

(27) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 209.

(28) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 209.

(29) Cf. *supra*, p. 314 et s.

(30) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 210.

des discriminations entre les différents consommateurs et de consentir n'importe quel sacrifice de prix pour conquérir le marché. Elle pratique « une concurrence de substitution, la plupart du temps au-dessous des prix de revient » (31). La Cour admet l'existence de cette situation, mais souligne qu'il apparaît « avec évidence que, sur le marché de l'énergie, aucun des vendeurs ne se trouve placé devant des prix de marché immuables... Chacun d'eux s'attache à... « déterminer » (les prix) et dans une mesure large, mais variable suivant les circonstances de fait, y réussit » (32). La Cour estime que cette analyse « démontre que la concurrence qui existe, en fait, sur le marché de l'énergie, n'est pas celle des marchés atomistiques où chaque intervenant se trouve devant un prix de marché, insensible à son comportement, mais celle qui s'exerce entre grandes unités, dotées d'un certain pouvoir sur les prix et de la faculté d'adapter consciemment leur comportement à celui de leurs partenaires » (32).

La Cour en conclut que « pareil marché est caractéristique du régime d'oligopole (32)... (où) le pouvoir de fixer les prix ne se heurte pas, comme il ferait, en cas de concurrence parfaite, à la barrière immuable des prix du marché, mais dispose d'une zone de manœuvre, aux limites imprécises, à l'intérieur desquelles le pouvoir qui fixe les prix peut choisir le niveau auquel il les établit... La fixation des prix, à l'intérieur de cette zone d'indétermination, est l'effet de la stratégie des grandes unités qui s'affrontent sur le marché et non le résultat de la simple constatation, par elles, d'un prix de marché, qui dépend lui-même de leurs décisions » (33). Le marché de l'énergie est donc bien un marché oligopolistique ; il offre « à ceux qui y participent la possibilité d'une véritable stratégie économique » (34) ; « il ne peut pas ne pas leur conférer un certain pouvoir de déterminer les prix » (34).

C'est là le résultat d'une évolution technique et commerciale qui, augmentant constamment la dimension des unités économiques, « tend à donner, chaque jour davantage, au marché du charbon et de l'acier un caractère oligopolistique » (35). La Cour souligne que le Traité instituant la C.E.C.A. n'a pas méconnu cette évolution. Au contraire, les dispositions qui, dans les articles 65 et 66 du traité, « marquent la volonté des auteurs du traité de ne pas faire obstacle à cette évolution, sous la condition qu'elle serve les fins du traité, et notamment qu'elle laisse subsister, entre grandes unités, la dose minimum de concurrence nécessaire... » (35) et (36). Pour sa part, la Cour « a montré qu'elle entend, comme le souhaitent les requérantes, interpréter et appliquer les règles de droit en tenant compte de la nouvelle situation économique et des nouvelles tâches

(31) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 210.

(32) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 211.

(33) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 212.

(34) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 212.

(35) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 212.

(qu'impose) le dynamisme de la vie économique » (36) et (37). Toutefois, elle ne peut admettre la suppression des exigences fondamentales de l'article 65, paragraphe 2, littéra c — et notamment l'interdiction de toute entente qui donnerait aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix d'une partie substantielle des produits en cause (38). Ces exigences tendent, en effet, « à sauvegarder, sur le marché oligopolistique du charbon et de l'acier, la dose de concurrence indispensable pour que soient respectées les exigences fondamentales (du traité)... » (39).

En l'espèce, la Haute Autorité a estimé que cette « dose de concurrence indispensable » (39), si elle était sauvegardée par l'existence de trois comptoirs de vente indépendants, ne le serait par l'existence d'une organisation unique de vente en commun. La Cour « ne voit aucune raison d'admettre qu'en imposant le maintien d'une dose minimum de concurrence à l'intérieur du bassin de la Ruhr, la Haute Autorité n'a pas respecté la lettre et l'esprit du traité... » (40). La Haute Juridiction, en effet, a elle-même constaté que, si elle avait été autorisée, l'organisation de vente aurait disposé d'un certain pouvoir de déterminer les prix. De plus, elle ne relève aucune méconnaissance patente du traité, ni dans la décision de la Haute Autorité, ni dans ses motifs (41). Il n'y a donc pas lieu de procéder à un examen plus poussé de la décision attaquée. La Cour n'a pas, en particulier, à examiner « la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle (est intervenue la décision) ». En d'autres termes, la Cour se réserve d'apprécier si un cartel a ou non un certain pouvoir de déterminer les prix. En revanche, et du moins, s'il n'y a, ni méconnaissance patente du traité, ni détournement de pouvoir (42), elle laisse à la Haute Autorité une certaine marge d'appréciation.

La constatation qu'un accord de vente en commun donne aux entreprises intéressées un pouvoir de déterminer les prix ne suffit pas, cependant, à habiliter la Haute Autorité à refuser son autorisation. Encore faut-il, pour qu'elle y soit tenue, que ce pouvoir de déterminer les prix s'applique « à une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun » (43).

(36) Cf. *supra*, p. 315.

(37) La Cour se réfère notamment à la mesure dans laquelle elle a par son avis 1-61 du 13 décembre 1961, autorisé une révision des dispositions de l'article 65 du traité (cf. *supra*, p. 214).

(38) Elle a précisément interdit la suppression de cette disposition, par son avis 1-61.

(39) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 214.

(40) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 214.

(41) Cf. arrêt 13-60, Recueil, VIII, 220.

(42) Invoquée en l'espèce, la méconnaissance patente n'a pas été prouvée, de l'avis de la Cour (arrêt 13-60, Recueil, VIII, 220).

(43) Article 65, 2° c.

SECTION 2

LE « POUVOIR DE DETERMINER LES PRIX »
DU CARTEL UNIQUE S'APPLIQUERAIT-IL
A « UNE PARTIE SUBSTANTIELLE DES PRODUITS EN CAUSE
DANS LE MARCHÉ COMMUN » ?

La Cour constate, en premier lieu, que *le traité ne fixe pas les critères permettant de reconnaître la substantialité* de la partie des produits en cause soumis à la juridiction de l'organisation de vente en commun. Aussi, la Cour doit-elle définir elle-même les critères applicables.

La Cour estime, à ce sujet « que l'ensemble des dispositions du traité conduit à considérer qu'un pouvoir de déterminer les prix... s'applique à une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun lorsque l'ampleur des effets qu'il exerce n'est pas subalterne ou accessoire, mais est de nature à compromettre dans le marché commun la dose de concurrence voulue par le traité et la mission que les articles 2, 3, 4 et 5 assignent à la Communauté » (44). C'est ainsi, par la détermination d'une « dose minimum de concurrence » que doivent être appréciés, non seulement le pouvoir de déterminer les prix, mais également la substantialité des produits en cause. La Cour ne sépare pas nettement les deux conditions auxquelles l'article 65, 2^e paragraphe, littéra c, soumet l'autorisation des cartels.

La Haute Juridiction présente, dans les deux cas, la même analyse. Cherchant à définir le seuil à partir duquel il sera possible de considérer qu'un cartel dispose du pouvoir de déterminer les prix d'une partie substantielle des produits en cause, la Cour rappelle « que rien ne permet de prétendre que le traité ait voulu interdire l'existence ou la formation des grandes unités de production ou de vente, caractéristiques du marché du charbon et de l'acier... Ce serait fermer les yeux aux réalités et nier les exigences du progrès technique que de vouloir revenir dans ce domaine à un marché atomistique, proprement impensable pour les produits en cause » (45). Le problème est donc de déterminer « les dimensions à partir desquelles la masse des offres soumises à la juridiction d'une entente constituerait une partie tellement substantielle des produits en cause dans le marché commun, qu'elle rendrait imparfaite la concurrence existant sur ce marché, au point de porter atteinte à la finalité du traité » (45). C'est à la Cour qu'il appartient de déterminer ce seuil.

(44) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 216.

(45) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 216.

En l'espèce, les parties ont cherché, chacune pour leur part, à déterminer la masse des produits que commanderait l'organisation de vente unique, si elle était autorisée, mais les requérantes ne sont pas tombées d'accord avec la Haute Autorité sur la méthode de calcul (46). La Cour observe, cependant, que « quelle que soit la valeur des critiques formulées au sujet des chiffres avancés par la Haute Autorité, on ne peut douter qu'il résulte de ces chiffres, même s'ils devaient être affectés de certaines corrections, que les quantités écoulées par l'organisation de vente en commun concentrent, sous l'influence directe ou indirecte de cette organisation, une fraction importante des produits en cause écoulés sur le marché commun » (47).

Toutefois, la Cour ne s'arrête pas à cette première conclusion. Elle estime, en effet, que « dans la concurrence de grandes masses qui caractérise le marché commun du charbon, *l'influence d'une organisation de vente ne dépend pas tant de la masse des produits qu'elle commande que des masses que commandent les organisations qu'elle trouve en face d'elle sur le marché* » (47). Cette observation est très importante. Les structures oligopolistiques du marché du charbon et de l'acier continuent à commander l'analyse de la Cour. La Haute Juridiction trouve le critère de la « substantialité des produits en cause » dans l'importance relative des entreprises dans la structure de la concurrence (48).

En l'espèce, la Cour constate « qu'il est... notoire que... la production de houille des entreprises groupées dans l'organisation de vente en cause est environ quatre fois plus importante que celle de tout autre bassin du marché commun et s'élève à plus du double de la production globale des charbonnages de France, seule organisation comparable par son importance » (49). Il existe ainsi une disproportion marquée entre la « dimension » du Bassin de la Ruhr, considéré dans sa totalité et celle des autres bassins de la Communauté. Dans la concurrence de grandes unités qui s'affrontent sur le marché commun, une pareille disproportion donnerait à l'organisation de vente unique, si elle était autorisée, « un grand poids » (49). « Hors de toute subtilité statistique » (49), cette organisation commanderait une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun.

Ayant admis que le cartel unique aurait disposé, s'il avait été autorisé par la Haute Autorité, du pouvoir de déterminer les prix d'une partie

(46) Elles contestaient notamment le fait que la Haute Autorité ait fait entrer en ligne de compte les livraisons faites par les sociétés minières de la Ruhr aux entreprises intégrées. La Cour écarte cette argumentation des requérantes. (Cf. arrêt 13-60, Recueil, VIII, 216.)

(47) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 217.

(48) La Cour note, à ce sujet que l'article 66, paragraphe 2 précise que pour apprécier l'effet d'une concentration, en tant qu'obstacle à la concurrence, la Haute Autorité « doit tenir compte de l'importance des entreprises de même nature existant dans la Communauté... ».

(49) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 217-218.

substantielle des combustibles solides dans le marché commun, la Cour rejette le recours des sociétés minières de la Ruhr (50).

Dès le 6 juin 1962 (51), la Haute Autorité tira les conséquences de l'arrêt 13-60, rendu le 18 mai 1962. Aux termes de sa décision n° 6-62 (51), la prorogation de l'autorisation des trois comptoirs de vente, accordée par la décision n° 17-60 (52), est arrivée à expiration, en même temps que l'année charbonnière 1962-1963, le 31 mars 1963. Les sociétés minières ont alors conclu de nouveaux accords qui, par décision de la Haute Autorité en date du 20 mars 1963 (53), furent autorisés pour la période s'étendant du 1^{er} avril 1963 au 31 mars 1966. Par ces nouveaux accords, l'ensemble des sociétés minières du bassin de la Ruhr se sont groupées en deux comptoirs de vente, « Geiling » et « Präsident » — d'importance à peu près égale. Les seuls organismes communs aux deux comptoirs qui subsistent ont un caractère exclusivement technique (54). Le bureau commun, qui jusque-là répartissait les commandes entre les comptoirs, a été supprimé. Ainsi étaient tirées les importantes conséquences pratiques de l'arrêt 13-60.

La Cour eut d'ailleurs l'occasion de contrôler le nouveau système d'accords autorisés. Elle fut, en effet, saisie d'un nouveau recours, intenté cette fois par le gouvernement des Pays-Bas contre les nouvelles décisions d'autorisation prises le 20 mars 1963 par la Haute Autorité. Par son arrêt du 15 juillet 1964 (55), la Cour rejeta ce recours, reprenant son analyse précédente mais en quelque sorte, en sens inverse. La situation du marché de l'énergie alors qu'elle ne permettait pas — dans le cadre du traité — l'autorisation d'un cartel unique de vente, ne s'oppose pas à l'autorisation de deux comptoirs de vente strictement indépendants l'un de l'autre. Soulignant que, cette fois, on peut espérer que l'indépendance des comptoirs sera effective (56), la Cour ajoute « qu'en l'espèce, il y a lieu d'ob-

(50) L'examen des autres moyens des requérantes n'a pas beaucoup d'intérêt. Les requérantes soutenaient notamment que la Haute Autorité, fixant la masse des produits qu'elles écoulaient, avait constaté les faits d'une manière inexacte. La Cour rappelle que la « substantialité », au sens de l'article 65, 2° c, ne repose pas sur un critère exclusivement quantitatif, mais vise essentiellement la structure du régime concurrentiel communautaire (cf. Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 220).

(51) Décision de la Haute Autorité n° 6-62 (J.O. des C.E. 15 juin 1962).

(52) Cf. *supra*, p. 454.

(53) Décision n° 5 et 6-63 J.O. des C.E. du 10 avril 1963, n° 57.

(54) Il s'agit de la « Ruhrkohle-Treuhand » et de la « Ruhrkohlen-Beratung » ; la première devant borner son activité « au traitement mécanique et électronique de données » sans avoir le droit d'intervenir dans la tenue de la comptabilité des comptoirs ni dans leur gestion financière, et la seconde ayant des missions d'études techniques de « publicité en faveur du charbon de la Ruhr » et « d'études générales sur le marché de l'énergie » (considérants 7 et 8 de la décision 5-63).

(55) Arrêt 66-63, Recueil, X, 1047 et s.

(56) « Il faut... observer qu'à la différence des autorisations antérieures en matière d'organisations pour la vente en commun du charbon de la Ruhr, les autorisations dont il est question en l'espèce sont caractérisées par d'importants changements, tels

server que, du fait que le bassin de la Ruhr est partie intégrante du marché commun, les comptoirs de vente, dans le développement moderne du commerce, seront de plus en plus exposés à une concurrence des différentes unités écoulant du charbon sur le marché » (57). Elle observe « qu'il existe en outre un élément dont l'importance ne cesse de s'accroître et qui est constitué par la concurrence faite au charbon lui-même par d'autres produits » (57). En conclusion, et « dans une telle situation, la sauvegarde des intérêts des utilisateurs de charbon est favorisée par les possibilités dont ils disposent de se tourner, le cas échéant, vers les produits de substitution » (57).

Ainsi les conséquences pratiques des arrêts de la Cour — et surtout de l'arrêt 13-60 — ont-elles été très importantes. Si la Cour n'a évidemment pas été à l'origine de la refonte de l'organisation des ventes de charbon dans le bassin de la Ruhr, la jurisprudence de ses arrêts a directement inspiré la Haute Autorité dans ses interventions. Les profanes, comme les intéressés eux-mêmes, ne s'y sont pas trompés. Jamais un arrêt de la Cour n'a eu un retentissement aussi considérable que l'arrêt 13-60. Il est vrai que les conséquences théoriques de cet arrêt ne sont pas moins considérables.

La Cour a interprété l'article 65 du traité et en particulier les conditions auxquelles il soumet l'autorisation d'un cartel, en analysant les structures de la concurrence dans un marché oligopolistique. Elle a considéré que le traité n'écartait pas la formation de grandes unités de production ou de vente mais que sa finalité propre était d'exiger le maintien d'une certaine « dose de concurrence ». C'est en partant de cette idée que la Cour a interprété la notion de « pouvoir de déterminer les prix » et qu'elle a défini les critères de la « substantialité » des produits en cause. Dans l'examen des espèces, le contrôle de la Cour a été assez poussé : elle a vérifié si les conditions mises par l'article 65 à l'autorisation d'un cartel, étaient réunies ou ne l'étaient pas. Toutefois, nous l'avons vu, tant du moins que ne sont pas prouvés la méconnaissance patente du traité ou le détournement de pouvoir, elle laisse une certaine marge d'appréciation à la Haute Autorité. Il est vrai que la limite est imprécise et ne peut être définie abstraitement. Il appartient à la Cour de déterminer, dans chaque cas d'espèce, les limites de son contrôle.

La jurisprudence des arrêts de la Cour consacrés à la réglementation des ententes sur le marché commun du charbon et de l'acier est double-

que l'élimination du « bureau commun » répartissant les commandes entre les comptoirs, etc. Partant, compte tenu également des contrôles établis par la Haute Autorité à l'égard de chaque comptoir, les éléments de contact existant entre les deux comptoirs ne sont pas de nature à faire penser, avec un degré suffisant de probabilité, qu'ils sont susceptibles de donner lieu à une unité effective entre eux-ci... » (Recueil, X, 1078).

(57) Recueil, X, 1077.

ment révélatrice. Elle fait apparaître la véritable signification de l'obligation de motiver ses décisions qui pèse sur la Haute Autorité. Elle traduit la volonté de la Haute Juridiction de faire respecter, sur le marché commun, une « dose minimum de concurrence » (58).

Une obligation très générale de motiver décisions, recommandations et avis pèse sur la Haute Autorité, en vertu de l'article 14 du Traité. La Cour a été conduite à préciser la portée de cette obligation : la Haute Autorité doit éclairer les intéressés — et le juge — sur les motifs de ses interventions. Lorsqu'elles n'est habilitée à prendre une décision qu'à certaines conditions, elle doit apporter un soin particulier à la rédaction de ces motifs. C'est là, une des principales conditions de l'exercice du contrôle juridictionnel (59).

Le contrôle de la Cour sur les motifs revêt ainsi un caractère essentiel ; il porte sur l'existence des motifs de la décision attaquée, mais, en outre, vise à vérifier la légitimité de ces motifs au regard du traité. L'analyse qui, dans son arrêt du 15 juillet 1960 (60), conduit la Cour à écarter l'un des critères destinés à la sélection des grossistes admis aux achats directs auprès des comptoirs de vente du charbon de la Ruhr est significative. La Cour, se bornant apparemment à un examen des motifs de la décision de la Haute Autorité (61), considère que la distinction opérée entre les grossistes de première main et les grossistes de seconde main ne répond à aucune exigence objective. Cette conclusion, la Cour ne l'a tirée qu'après un examen approfondi des structures de la distribution du charbon de la Ruhr.

En accord avec la Haute Autorité, la Cour s'est opposée de manière permanente à une cartellisation d'ensemble du charbon de la Ruhr. Cette jurisprudence est remarquablement constante. Par son arrêt du 20 mars 1957 (62), la Cour a écarté une clause de la réglementation commerciale de la vente du charbon de la Ruhr qui, par imputation réciproque des charbons vendus par les trois comptoirs, aurait abouti « tout au plus à améliorer la distribution de l'ensemble du charbon de la Ruhr » (63). La Cour a tenu à sauvegarder l'indépendance des trois comptoirs et s'est opposée à une cartellisation globale du charbon de la Ruhr, même très partielle. De même, par son arrêt du 15 juillet 1960 (64), la Cour a-t-elle estimé que c'était à juste titre que l'un des critères destinés à la sélection

(58) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 214.

(59) Arrêt 18-57, cf. *supra*, p. 443.

(60) Arrêt 36 à 38 et 40-59. Cf. *supra*, p. 447.

(61) Toute cette analyse est, en effet, située dans le cadre de l'examen du « moyen tiré de la violation des formes substantielles » et plus spécialement du contrôle de la motivation. (Cf. arrêt 36 à 38 et 40-59, Recueil, VI, 890 à 898.)

(62) Arrêt 2-56, cf. *supra*, p. 437.

(63) Arrêt 2-56, Recueil, III, 42.

(64) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, cf. *supra*, p. 447.

des grossistes et proposés par les comptoirs n'avait pas été autorisé par la Haute Autorité. Il eût, en effet, faussé le jeu normal de la concurrence entre les trois comptoirs de vente et était ainsi incompatible avec « l'objet d'un régime basé sur l'indépendance réciproque des trois comptoirs » (65). Enfin, par son arrêt du 18 mai 1962 (66), la Cour s'est prononcée sur le fond du problème. Elle a jugé que la création d'un cartel unique de vente des charbons de la Ruhr n'assurerait pas « la dose de concurrence indispensable pour que soient respectées les exigences fondamentales énumérées aux articles 2, 3, 4 et 5 du traité » (67). À cet égard, l'arrêt du 18 mai 1962 rejoint l'avis donné par la Cour le 13 décembre 1961 (68). La Haute Juridiction avait alors, en effet, refusé d'accepter que, par la procédure de révision de l'article 95, une dérogation soit apportée à l'article 65, paragraphe 2, c. Or, cette disposition a précisément pour objet d'écarter l'autorisation d'ententes qui soustrairaient les intéressés « à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun ». La Cour voit dans le maintien d'un minimum de concurrence effective, l'exigence fondamentale et permanente du marché commun (69), et c'est elle qui détermine le seuil à partir duquel le minimum jugé indispensable disparaîtrait. Elle ne le fixe d'ailleurs pas une fois pour toutes : dans chaque cas, elle analyse avec une assez grande précision l'état du marché. C'est en fonction de ses propres conclusions qu'elle est conduite à accepter ou à refuser le point de vue défendu devant elle par la Haute Autorité.

Par là, la Cour exerce un pouvoir capital. La concurrence, si elle est une exigence permanente du marché commun, ne peut, nous l'avons vu, être définie et définitivement circonscrite dans ses effets une fois pour toutes. Pour atteindre son objet, elle doit au contraire varier en fonction de l'évolution du marché et des conditions de production. La Cour l'a clairement souligné dans son arrêt du 18 mai 1962. Mais quel est l'organe communautaire qui, en dernier ressort, est seul juge de cette évolution, et adapte aux exigences momentanées du marché, l'exigence permanente de concurrence ? C'est évidemment la Cour de Justice des Communautés.

(65) Arrêt 36 à 38-59 et 40-59, Recueil, VI, 892.

(66) Arrêt 13-60, cf. *supra*, p. 454.

(67) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 214.

(68) Cf. *supra*, p. 214.

(69) Cf. *supra*, p. 311.

TITRE IV

LA REGLEMENTATION DES TRANSPORTS SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER

Les transports de charbon et d'acier au sein de la Communauté sont effectués aussi bien par les voies ferroviaires et routières que fluviales ou maritimes (1). L'organisation de ces divers moyens de transport n'est pas moins variée. Certains sont organisés sous forme de services publics, de telle sorte que l'Etat a une action directe sur les tarifs pratiqués. C'est en particulier, mais non exclusivement, la situation des transports ferroviaires. D'autres modes de transport sont entre les mains d'entreprises privées. Les transports maritimes, étant en principe libres, peuvent même être le fait de navires qui ne relèvent de la juridiction d'aucun Etat membre de la Communauté.

La variété des modes de transport utilisés et de leurs situations juridiques respectives au moment où les dispositions du Traité instituant la C.E.C.A. entrent en vigueur n'est pas cependant la seule particularité de ce secteur. En effet, l'intégration réalisée par le Traité de la C.E.C.A. est partielle ; elle ne couvre qu'un domaine bien délimité de l'économie des Etats membres. C'est ainsi qu'en principe du moins, seules les entreprises « qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier à l'intérieur (de la Communauté) » (2) relèvent de la juridiction communautaire. Aucune entreprise de transport ne relève donc directement de la Communauté.

Les transports ont cependant une importance capitale dans l'établissement du marché commun du charbon et de l'acier. Ce dernier « rend nécessaire l'application de tarifs de transport... de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions

(1) Cf. P. REUTER, *la C.E.C.A., op. cit.*, n° 192.

(2) Article 80 du traité C.E.C.A.

comparables » (3). Or, au moment de l'entrée en vigueur du Traité, il existait, par exemple, de nombreuses discriminations dans les prix et conditions de transport, fondées sur le pays d'origine ou de destination du produit. Seule, leur disparition pouvait assurer une véritable concurrence entre les entreprises. Le bon fonctionnement du marché commun suppose, en effet, que « le prix « rendu »... (reflète) le prix de revient réel de la marchandise et de son transport, à l'exclusion de tout élément artificiel avantageant certains pays (ou certaines entreprises) au détriment des autres » (4).

L'article 70 du Traité répond à cette nécessité. Il édicte les principes généraux applicables en matière de transport de charbon et d'acier. Par contre, il ne prévoit pas l'intervention directe de la Communauté (5) : c'est toujours par l'intermédiaire des Etats que celle-ci intervient (6). Lorsque les conditions et les tarifs (7) d'un transport organisé en service public sont en cause, l'Etat intéressé est directement responsable des règles établies par le Traité. L'Etat intéressé l'est indirectement lorsque sont en cause les conditions et les prix (7) d'une entreprise privée de transport relevant de sa juridiction. Dans ce cas, il appartient à l'Etat de promulguer la législation nécessaire à l'application du Traité et d'en assurer l'exécution.

Aux termes de l'article 70 du Traité, le principe applicable en matière de transport est celui de la non-discrimination entre les utilisateurs (8). L'article 70 interdit *notamment* « les discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits ». Il précise que « la suppression

(3) Article 70 du traité.

(4) Premier rapport général de la Haute Autorité, n° 54.

(5) Les dispositions du Traité C.E.E. sont, à cet égard, tout à fait différentes. L'intégration réalisée par la C.E.E. a, en effet, et sous réserve d'exception, un caractère général. Le titre IV de la 2^e partie du Traité C.E.E. est consacré aux transports. Il donne en cette matière, diverses compétences à la Commission et au Conseil. A ce dernier, en particulier, il appartient de définir les « règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres (article 75, 1, a). L'article 74 précise que « les objectifs du Traité sont poursuivis... dans le cadre d'une politique commune des transports ».

(6) L'article 70 précise d'ailleurs, *in fine*, que « la politique commerciale des transports, notamment l'établissement et la modification des prix et conditions de transport tendant à assurer l'équilibre financier des entreprises de transport, restent soumis aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des Etats membres ; il en est de même pour les mesures de coordination ou de concurrence entre les divers modes de transport ou entre les diverses voies d'acheminement ».

(7) Les « tarifs » de transports n'existent que pour les transports organisés sous la forme de Service Public. C'est pourquoi, ils contiennent souvent des subventions en faveur des entreprises (contrairement aux « prix » des transports effectués par les entreprises privées).

(8) C'est le même principe qui domine les règles du traité applicables en matière de Prix. Cf. *supra*, p. 345.

de ces discriminations comporte en particulier l'obligation d'appliquer aux transports de charbon et d'acier, en provenance ou à destination d'un autre pays de la Communauté, les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature applicables aux transports intérieurs de la même marchandise, lorsque celle-ci emprunte le même parcours ». Pour assurer le respect du principe ainsi défini, l'article 70 établit deux règles d'application (9) :

1) L'application par les Etats de « mesures tarifaires intérieures spéciales dans l'intérêt d'une ou plusieurs entreprises productrices de charbon ou d'acier » n'est pas interdite in abstracto. Elle est, toutefois, soumise, dans tous les cas, à une autorisation préalable de la Haute Autorité qui devra rechercher si les mesures envisagées sont ou non conformes aux principes du Traité (10).

2) Une obligation générale de publicité pèse sur les entreprises de transport publiques ou privées. « Les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliquées aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque Etat membre et entre les Etats membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité ». La sanction de cette obligation n'est, cependant, assurée que par l'intermédiaire des Etats (11).

La Convention relative aux Dispositions Transitoires (12) fixe, toutefois, des délais à la mise en exécution de ces mesures nouvelles. En tout premier lieu, elle prévoit la constitution d'une Commission d'experts désignés par les gouvernements des Etats membres et chargés de l'étude des nombreux problèmes soulevés par les transports.

En pratique, la longueur des délais fixés par la Convention (13) et surtout les désaccords survenus entre les gouvernements à propos de l'application des dispositions du Traité en matière de transport (14), ont retardé l'intervention de la Haute Autorité. C'est seulement à l'expiration

(9) Le paragraphe 10 de la Convention Relative aux Dispositions Transitoires précise les conditions de l'entrée en vigueur progressive de ces règles. Une Commission d'experts désignés par les gouvernements des Etats membres est chargée de l'étude des dispositions à proposer au gouvernement ; elle doit, en particulier, étudier trois types de mesures :

1) La suppression des discriminations contraires au principe défini par l'article 70.

2) L'établissement de « tarifs directs internationaux ».

3) L'harmonisation des prix et conditions de transport appliqués au charbon et à l'acier, pour les différents modes de transport. Toutes ces mesures entrèrent en vigueur dans les délais, également prévus par le paragraphe 10 de la Convention. (Cf. « L'Application du Traité instituant la C.E.C.A. au cours de la période transitoire », *op. cit.*, n° 227 et s.).

(10) Cf. article 70, 4° alinéa.

(11) Cf. article 70, 3° alinéa.

(12) Chapitre 10 de la *Convention*.

(13) Cf. *Convention*, chapitre 10-4°, 5° et 6° alinéas, cf. également Rapport de la délégation française sur le Traité C.E.C.A., *op. cit.*, p. 89.

(14) Cf. *infra*, p. 494.

de la période transitoire (15) que la Haute Autorité arrêta, en ce domaine, ses décisions les plus importantes.

Aussitôt, de nombreux recours furent intentés, notamment par les Etats membres, et c'est l'ensemble du problème des transports de charbon et d'acier dans la Communauté qui, sous ses divers aspects, fut soumis à la Cour de Justice. La Haute Juridiction eut successivement à examiner les conditions dans lesquelles devaient être progressivement supprimés les « tarifs de soutien », à définir les conditions auxquelles pouvaient être admis les « tarifs de concurrence » et à contrôler le respect de la « transparence » du marché des transports. Dans ces diverses affaires, la Cour a précisé le sens et la portée des principes énoncés par l'article 70 du Traité ; elle a défini les pouvoirs que tient la Haute Autorité de ces mêmes dispositions ; en définitive, elle s'est prononcée sur toute une politique des transports dans la Communauté.

(15) Le 9-2-1958.

CHAPITRE I

LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DES TARIFS DE SOUTIEN

Aux termes de l'article 70 du Traité, l'application des mesures tarifaires intérieures spéciales est désormais soumise à une autorisation de la Haute Autorité. Cette disposition ne pouvait, toutefois, s'appliquer aux mesures tarifaires qui étaient déjà en vigueur lors de l'institution du marché commun. Aussi, ces dernières ont-elles fait l'objet de dispositions transitoires. Le paragraphe 10 de la Convention relative aux Dispositions transitoires dispose, en son septième alinéa, qu'elles « seront notifiées à la Haute Autorité qui devra accorder pour leur modification les délais nécessaires pour éviter toute perturbation économique grave ».

En vertu de cette prescription, la Haute Autorité a étudié, au cours de la période transitoire, les diverses mesures tarifaires intérieures spéciales qui lui avaient été notifiées. Elle mit les gouvernements intéressés en mesure de présenter leurs observations. De nombreuses réunions eurent lieu à ce sujet (1). Enfin, le 9 février 1958 — le dernier jour où était applicable la Convention relative aux dispositions transitoires — la Haute Autorité prit une série de décisions. Elle décida notamment la suppression progressive ou la modification dans des délais plus ou moins longs de tarifs spéciaux dont bénéficiaient jusque-là certaines entreprises allemandes et françaises. Ces décisions furent communiquées au gouvernement fédéral allemand et au gouvernement français par lettres du 12 février 1958 et furent publiées au Journal Officiel de la Communauté, en date du 3 mars 1958.

De nombreuses entreprises allemandes, et le gouvernement fédéral lui-même, intentèrent des recours en annulation contre les décisions qui les concernaient. Plusieurs entreprises françaises agirent de même.

Les affaires allemandes et françaises sont très voisines les unes des

(1) Cf. *l'Application du Traité instituant la C.E.C.A. au cours de la période transitoire*, op. cit., n° 255 et s.

autres. Elles portent, cependant, sur des situations de fait un peu différentes. De plus, les moyens qui, dans les unes et dans les autres, furent invoqués devant la Cour, sont sensiblement différents. Aussi est-il nécessaire d'examiner séparément ces deux séries d'affaires.

SECTION 1

LES AFFAIRES ALLEMANDES

Par ses décisions, en date du 9 février 1958, la Haute Autorité a décidé la suppression ou la modification de toute une série de tarifs spéciaux pratiqués, en Allemagne Fédérale, par la société des chemins de fer, la « Bundesbahn » (2). Deux types de tarifs sont visés : les tarifs « minéral », applicables au transport de minéral à partir de mines de fer situées dans des régions éloignées des usines sidérurgiques utilisatrices ; les tarifs « charbon », applicables au transport de combustibles minéraux à partir des gares de départ du bassin rhénan vers les usines utilisatrices, situées, elles aussi, dans des régions éloignées. Ces mesures tarifaires constituent des « tarifs de soutien ». Leur suppression entraînerait, selon le gouvernement fédéral, la disparition des mines ou des usines qui en bénéficient. Or elles sont situées dans des régions économiquement défavorisées qu'il importe de protéger.

C'est dans ces conditions que les décisions de la Haute Autorité ont fait l'objet de 18 recours de la part des entreprises allemandes intéressées (recours n^{os} 3 à 18-58, 25 et 26-58) ainsi que du recours 19-58 (3) intenté par le gouvernement fédéral (4). Par ses arrêts du 10 mai 1960 (5), la

(2) La Haute Autorité a également décidé la suppression du barème des taxes de navigations sur le Mittellandkanal, en raison des réductions réservées à certains transports.

(3) Quatre LANDER sont, en outre, intervenus au litige.

(4) Avant même que, par ses arrêts du 10 mai 1960, la Cour ait tranché tous ces litiges, un nouveau différend opposa la Haute Autorité et le gouvernement fédéral. Le premier des délais fixés par la Haute Autorité pour l'application de ses décisions était venu à expiration le 1^{er} juillet 1958 ; le gouvernement fédéral n'ayant pas entrepris cette application, la Haute Autorité lui demanda des explications. Il fit savoir qu'il n'y avait pas lieu, selon lui, d'exécuter les décisions que contenaient les lettres de la Haute Autorité, tant que la Cour de Justice n'aurait pas statué sur le recours 19-58 qu'il avait formé contre elles. La Haute Autorité prit, à titre de mise en demeure, sa décision du 1^{er}-12-1958 par laquelle elles constatait que le gouvernement fédéral avait manqué à une obligation lui incombant en vertu du Traité. Elle l'invitait à remplir cette obligation au plus tard, le 31-1-1959. Le gouvernement fédéral intenta alors un nouveau recours (n^o 3-59), fondé sur l'article 88 — 2^e alinéa du Traité. Par son

Cour rejeta tous ces recours. Elle examina successivement les trois principales questions soulevées par les multiples griefs présentés par les requérants sur la base de la violation de la loi (6). Par cet examen, elle précisa la portée du principe de non-discrimination ; elle définit les « mesures tarifaires intérieures spéciales » soumises à autorisation ; elle souligna l'étendue de l'interdiction de toute politique de soutien des transports, n'y admettant d'exceptions que dans de très rares cas.

§ 1. — *La portée du principe de non-discrimination (article 70, alinéa 1) (7).*

La Cour rejette, en premier lieu, la thèse présentée par l'une des entreprises requérantes, selon laquelle l'article 70 ne contiendrait pas, en son premier alinéa, de droit directement applicable et tendrait uniquement à établir un programme. Cette disposition, aux termes de laquelle « l'établissement du marché commun, rend nécessaire l'application de tarifs de transport de charbon et d'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables » est, au contraire, selon la Cour, susceptible d'une application directe. La Haute Juridiction en voit la preuve dans le contexte de l'article 70 dont les alinéas suivants interdisent les discriminations, imposent la publicité des barèmes, etc... « Il résulte du contexte... que le premier alinéa tend à imposer — tant aux Etats qu'à la Haute Autorité — une règle concrète et obligatoire pour l'application des dispositions de l'article 70 » (8). La Cour ajoute « que cette règle découle d'ailleurs directement de l'article 4, qui dispose de manière formelle que « sont abolis et interdits... b) les mesures ou pratiques établissant une discrimination... en ce qui concerne... les tarifs de transport » (9).

Au demeurant, ce n'est pas sur ce point que porte essentiellement la controverse : seule une entreprise a, en effet, présenté ce premier argu-

arrêt du 8 mars 1960, la Cour le rejeta, estimant que seul le sursis à exécution d'une décision, prononcé par la Cour, peut suspendre l'application d'une décision de la Haute Autorité. (Conformément aux articles 14 et 39 du Traité). Cf. arrêt 3-59, Recueil VI, 117 et s.

(5) Arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 367.

(6) Deux autres griefs étaient présentés. Ils sont sans intérêt sur le fond du litige : 1) les requérants contestaient la compétence de la Haute Autorité, soutenant qu'ayant pris ces décisions après le 9-2-58, elle ne pouvait plus faire application de la Convention relative aux dispositions transitoires (cf. *supra*, p. 259, note 67) ; 2) ils invoquaient aussi la violation des formes substantielles.

(7) En décidant la suppression ou la modification progressive des tarifs litigieux, la Haute Autorité a fait application du paragraphe 10, 7^e alinéa de la Convention relative aux Dispositions Transitoires. Mais ce dernier renvoie aux « mesures tarifaires visées au quatrième alinéa de l'article 70 ». Ainsi l'application du paragraphe 10, 7^e alinéa suppose-t-elle que soient interprétées les dispositions de l'article 70 du Traité.

(8) Arrêt 31 à 18-58, 25 et 26-58, VI, 402.

(9) Arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, VI, 402.

ment. L'ensemble des parties requérantes, en revanche, contestent l'interprétation donnée par la Haute Autorité du premier alinéa de l'article 70. Ce dernier prescrit que des tarifs comparables soient offerts aux utilisateurs placés dans des conditions comparables. Pour interpréter cette disposition, la Haute Autorité n'a retenu que le critère de la comparabilité « du point de vue transport ». Les requérantes soutiennent, au contraire, « qu'une comparaison entre les entreprises doit tenir compte de toutes les conditions dans lesquelles elles sont placées, notamment le lieu de production, la rentabilité des gisements exploités, le fait de se trouver dans une région défavorisée » (10). Cette conception, si elle était admise, légitimerait, de toute évidence, les « tarifs de soutien ». Deux arguments permettent, toutefois, à la Cour de l'écarter : en premier lieu, « la disposition précitée figure au chapitre « transports », de sorte qu'il est nécessaire d'interpréter l'incise « conditions comparables » comme se référant, du moins en principe, à la comparabilité des situations du point de vue transport » (11). En second lieu, la Cour considère que si toute comparaison entre plusieurs entreprises devait tenir compte de la totalité des conditions dans lesquelles elles sont placées, on aboutirait dans tous les cas, « au résultat que toute entreprise n'est comparable qu'à elle-même » (11). De la sorte, la notion de « conditions comparables » et, dès lors, celle de « discrimination » se trouveraient « vidées de leur contenu » (11).

La Cour ne limite pas pour autant son analyse à cette exégèse de l'article 70. Elle démontre comment les règles édictées par le Traité en matière de transport s'expliquent logiquement par le caractère partiel de l'intégration réalisée par la C.E.C.A. Les auteurs du Traité ont cherché, aussi bien par l'article 4 que par l'article 70, « à éliminer les distorsions du marché commun par l'agencement des tarifs de transport afin de garantir un fonctionnement du marché commun selon les principes établis par le Traité » (12). Cette branche d'industrie est, en effet, indépendante de l'industrie du charbon et de l'acier ; elle échappe au marché commun et, ayant ses propres problèmes, besoins et procédés, dispose d'une individualité qu'on doit respecter. Par conséquent, le Traité laisse les Etats libres de leur politique tarifaire, « se (bornant) à l'exigence qu'à l'intérieur de chaque système national toute discrimination selon le point de départ ou de destination soit éliminée » (13). Ils ne peuvent satisfaire à cette exigence « en tenant compte de l'emplacement des entreprises productrices de charbon et d'acier ou de la qualité des gisements exploités » (14). *Ils doivent, au contraire, en fixant leur tarification « ne (viser)*

(10) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 489 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, VI, 403.

(11) Arrêt 19-58, Recueil VI, 489 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, VI, 403.

(12) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 490 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 403.

(13) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 490 et arrêt 3 à 18-58, Recueil, VI, 403-404.

(14) Arrêt 3 à 18-58, Recueil, VI, 404 et arrêt 19-58, Recueil, VI, 490.

que les conditions de transport, et, partant, la comparabilité des différents trajets et emplacements du point de vue transport » (14).

§ 2. — *La définition des « mesures tarifaires spéciales » soumises à autorisation (article 70, alinéa 4).*

Les parties requérantes contestent la définition donnée par la Haute Autorité des « mesures tarifaires intérieures spéciales » visées par l'article 70, 4^e alinéa, ainsi que les éléments retenus par la Haute Autorité pour en apprécier le caractère discriminatoire.

En premier lieu, les requérantes soutiennent que seules, les mesures tarifaires, spécialement adoptées dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises sont, aux termes de l'article 70, 4^e alinéa, soumises à l'accord préalable de la Haute Autorité. Elles ne retiennent ainsi qu'un critère subjectif. La Cour écarte cette conception. Elle déclare que, « par sa rédaction » (15) l'article 70, 4^e alinéa, vise « tous les tarifs spéciaux qui, quel que soit leur motif, profitent à une ou plusieurs entreprises » (15). Il désigne, en effet, toutes les mesures tarifaires intérieures spéciales « prises dans l'intérêt d'une ou plusieurs... entreprises ». C'est ainsi un critère objectif qui doit être appliqué. La Cour précise que « la circonstance qu'un tarif spécial a été adopté pour des motifs tout à fait étrangers à l'intérêt de l'entreprise avantagée ne saurait nullement exclure ou restreindre l'application du 4^e alinéa (de l'article 70) » (16). Elle ajoute, cependant, « que, comme la Haute Autorité l'a constaté, (la conformité du tarif aux principes du traité) doit être présumée chaque fois, dans la mesure où le tarif spécial se justifie par les conditions spécifiques du marché des transports » (17).

En second lieu, les requérantes soutiennent que la Haute Autorité a commis une erreur en attribuant à tout tarif spécial un caractère discriminatoire. Elles estiment, au contraire, que seuls seraient de nature discriminatoire « les tarifs spéciaux dont l'application porte un préjudice direct aux tiers » (17). Ici encore, la Cour rejette la thèse des requérantes. Elle déclare que « la notion de discrimination n'implique pas, par définition, le fait qu'un dommage direct ait été causé... mais (au contraire) elle suppose avant tout que des conditions inégales aient été prévues pour des cas comparables » (18). Sans doute, la Cour ajoute-t-elle que « l'application de semblables conditions inégales... peut être... susceptible d'entraîner des dommages... » (18). Ces derniers « peuvent alors être considérés comme la conséquence révélatrice d'une discrimination » (18). Mais il n'en serait pas moins « arbitraire » (18) de réduire la notion de discrimination à de tels cas.

(15) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 491 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 406.

(16) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 491 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 406.

(17) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 491 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 406.

(18) Arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 405.

§ 3. — *L'interdiction d'une politique de soutien des transports.*

Les requérantes font grief à la Haute Autorité de ne pas avoir tenu compte des considérations de politique économique générale qui, telle l'opportunité de mesures de soutien en faveur de zones critiques et de régions désavantagées, sont à l'origine de la politique tarifaire du gouvernement fédéral.

La Cour écarte ce grief. Elle reconnaît que, dans son cinquième alinéa, l'article 70 assure « le respect de la souveraineté des Etats membres quant à leur politique générale en matière de transports » (19). En revanche, elle souligne que « les autres alinéas de l'article 70 s'opposent nettement à l'idée qu'il serait loisible aux Etats membres d'englober l'industrie du charbon et de l'acier dans une politique éventuelle d'implantation d'industries ou de continuer des pratiques de subvention sous la forme de l'octroi de tarifs spéciaux à des entreprises productrices de charbon et d'acier » (20). Si cette compétence était restée aux six Etats membres, ajoute la Cour, « (elle) serait de nature à faire échec à l'établissement du marché commun, notamment, par la différence des principes de politique générale de transports adoptés dans ces six pays » (20).

Les requérantes invoquent, cependant, à l'appui de leur thèse, l'article 2 du Traité, aux termes duquel « la Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants ». La Cour souligne que, précisément, « ce texte... fait nettement ressortir l'objectif essentiel du marché commun, si bien que la politique générale de la Haute Autorité doit tendre à la réalisation — et cela également dans l'application de l'article 70 — de l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production » (21). Sans doute, l'article 2 exprime-t-il deux réserves, et invite-t-il notamment la Haute Autorité à sauvegarder la continuité de l'emploi. Mais les auteurs du Traité ont envisagé les conséquences que pourrait avoir, pour certaines entreprises, la politique d'intégration. La Convention Relative aux Dispositions Transitoires, et plus particulièrement son paragraphe 23, prévoient des mesures de réadaptation allant, jusqu'à l'implantation de nouvelles entreprises non soumises au Traité. C'est pourquoi, la Cour estime que « le fait que les décisions attaquées risqueraient d'aboutir à une réduction momentanée de l'emploi et à des fermetures d'entreprises ne saurait rendre ces décisions illégales pour violation (de l'article 2) » (21). « On pourrait même pré-

(19) Arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 406 et arrêt 19-58, Recueil, VI, 491.

(20) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 491-492 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 406.

(21) Arrêt 3 à 18-58, Recueil, VI, 407 et arrêt 19-58, Recueil, VI, 492-493.

tendre, ajoute la Cour, que, tout au contraire, ces mesures s'imposent pour permettre au marché commun d'atteindre les objectifs visés du fait qu'elles renforcent sa résistance en faisant disparaître des entreprises qui ne pouvaient subsister à l'aide de leurs propres moyens, mais uniquement grâce à des subventions perpétuelles et massives » (22).

La Cour rejette ainsi clairement « la thèse selon laquelle la Haute Autorité, lorsqu'elle applique l'article 70, alinéa 4, serait tenue, en règle générale d'autoriser des tarifs spéciaux, lorsque l'absence de tels tarifs pourrait porter préjudice à la rentabilité d'une entreprise » (23). En principe c'est seulement lorsque « la nature même de l'économie des transports » (23) exige ou justifie des tarifs spéciaux que ces derniers peuvent être admis. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'une entreprise de transport accorde un tarif spécial en vue de soutenir la concurrence d'un autre mode de transport. En dehors de telles hypothèses, *et lorsqu'un tarif spécial n'est pas justifié par l'économie des transports elle-même, « c'est seulement dans des cas exceptionnels qu'(il) peut être considéré comme conforme aux principes du Traité »* (23). La Cour souligne que, loin de méconnaître ce principe, la Haute Autorité a reconnu l'existence de tels cas exceptionnels : elle a, en effet, tout en les modifiant, toléré les tarifs spéciaux accordés à certaines entreprises situées à proximité de la frontière interzone. Il s'agit bien ici d'un cas exceptionnel (24). Les entreprises bénéficiaires ont, en effet, été séparées de leur débouché naturel à la suite de contingences politiques (25). Elles ont besoin de soutien « soit pour s'adapter aux conditions nouvelles, soit pour pouvoir survivre à ce désavantage accidentel » (26).

Par ses arrêts du 10 mai 1960, rendus sur les recours du gouvernement fédéral et de nombreuses entreprises allemandes, la Cour s'est prononcée sur les fondements et les limites de la politique des transports au sein de la C.E.C.A. Elle a donné, en effet, une interprétation d'ensemble des dispositions de l'article 70 du Traité (27).

La Cour a, tout d'abord, rejeté la conception selon laquelle le principe général, édicté à l'alinéa premier de l'article 70 — principe de non-discrimination entre les utilisateurs — n'établirait qu'un « programme général ». Elle y a vu, au contraire, un « droit directement applicable ».

La Cour a souligné, cependant, la particularité des règles du Traité

(22) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 493 et arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58, Recueil, VI, 407-408.

(23) Arrêt 19-58, Recueil, VI, 493-494 et arrêt 3 à 18-58, Recueil, VI, 408.

(24) A la suite des arrêts 3 à 18-58 ; 25 et 26-58 et 19-58, la Haute Autorité a entrepris un nouvel examen de ces tarifs de soutien en faveur des entreprises situées à la frontière interzonale. Compte tenu des arrêts de la Cour, elle en a décidé définitivement le maintien. (Cf. 10^e rapport général de la Haute Autorité, page 409 et arrêt 19-58, Recueil, VI, 494.)

(25) La séparation des « deux Allemagnes ».

(26) Arrêt 3 à 18-58, Recueil, VI, 409 et arrêt 19-58, Recueil, VI, 494.

(27) Ainsi que de l'article 4 - b) du Traité instituant la C.E.C.A.

en matière de transports. L'intégration réalisée par la C.E.C.A. a un caractère partiel, de telle sorte que les Etats restent maîtres de leur politique dans le domaine des transports et que les entreprises de transport échappent à la juridiction de la Communauté. Il est néanmoins nécessaire d'éviter que des discriminations instaurées par les transporteurs entre les entreprises productrices de charbon et d'acier ne viennent entraver le fonctionnement régulier du marché commun. Les règles de l'article 70 répondent à cette nécessité. Ainsi, dans la mesure où les transports ne sont pas intégrés dans le marché commun, les Etats restent libres de leur politique de tarification, à condition toutefois, qu'ils écartent toute discrimination.

De cette interprétation globale des dispositions du Traité, la Cour tire principalement deux conséquences : si, tout d'abord, des tarifs comparables doivent être offerts aux utilisateurs placés dans des conditions comparables, cette comparabilité ne peut être appréciée que « du point de vue transport ». Ainsi, une tarification différente pour telle entreprise ou telle région sera-t-elle admise si elle se fonde sur la nécessité, pour le transporteur, de faire face à la concurrence d'autres modes de transport. Elle ne le serait pas, au contraire, si elle était aménagée dans le seul intérêt des entreprises. C'est seulement dans des cas exceptionnels que des tarifs de soutien de ce type peuvent être accordés, lorsque, par exemple, une entreprise subit le contrecoup de contingences politiques. En revanche, tout tarif de soutien qui viserait à maintenir artificiellement l'activité d'une industrie, placée dans des conditions défavorables par le seul jeu de facteurs économiques, serait illicite. La Cour souligne que si des déplacements de production étaient rendus inévitables, à la suite de la suppression de tarifs de soutien, ce ne serait là, en rien, une conséquence contraire au Traité. La Convention relative aux Dispositions transitoires a expressément prévu cette situation, rendant possible, notamment une « réadaptation ». De plus, le marché commun repose précisément sur « l'établissement progressif de conditions assurant *par elles-mêmes* la répartition *la plus rationnelle* de la production... » (28). C'est ainsi à des facteurs purement économiques que doit tenir la répartition de la production. La disparition de telle entreprise, incapable de subsister à l'aide de ses propres moyens, mais ne pouvant le faire qu'à l'aide de subventions perpétuelles, n'est pas écartée par le Traité. Cette disparition renforce, au contraire, la résistance du marché commun aux crises économiques.

(28) Article 2 du Traité instituant la C.E.C.A.

SECTION 2

LES AFFAIRES FRANÇAISES

Le 9 février 1958, la Haute Autorité prend à l'égard de certaines entreprises françaises des décisions analogues à celles qui, le même jour, frappent certaines entreprises allemandes. Elle décide notamment la suppression progressive de tarifs spéciaux accordés, par la Société Nationale des Chemins de fer Français, dans deux cas particuliers.

La première décision de la Haute Autorité vise les expéditions de minerai, effectuées à partir des mines des Pyrénées vers les usines de Givors. La « Société d'exploitation minière des Pyrénées » livre, en effet, la presque totalité de son minerai à la « Compagnie des Hauts-Fourneaux et Fonderies de Givors ». Or, pour ces expéditions de minerai, la société minière bénéficie de réductions de prix, accordées par la S.N.C.F., par rapport à la tarification générale en vigueur.

La deuxième décision de la Haute Autorité vise les tarifs spéciaux appliqués par la S.N.C.F. aux livraisons de combustibles minéraux au départ des centres d'extraction à destination des usines de la « Compagnie des Ateliers et Forges de la Loire ». Toutes ces usines sont situées dans la région du Centre-Midi.

Les trois entreprises françaises, visées par les décisions de la Haute Autorité, intentèrent des recours en annulation (recours n° 27, 28 et 29-58). Ces trois affaires ayant été jointes, la Cour rejeta les trois recours par son arrêt du 10 mai 1960 (29). Dans une assez large mesure, cet arrêt se rapproche des arrêts rendus, le même jour, dans les affaires allemandes (arrêt 3 à 18-58, 25 et 26-58 et arrêt 19-58). Toutefois, les arguments présentés par les requérantes ont permis à la Cour d'approfondir sous certains aspects, les conditions d'application du Traité de la C.E.C.A. en matière de transport (30).

L'article 70, nous l'avons vu, permet à la Haute Autorité de donner son accord à des mesures tarifaires intérieures spéciales lorsque celles-ci lui paraissent conformes aux principes du Traité. Selon les requérantes, « pareil accord pourrait être donné en tenant compte des exigences d'une politique régionale » (31). Elles invoquent, à l'appui de leur affirmation,

(29) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 501 et s.

(30) Nous nous limiterons, dans cette section, à ce que l'arrêt 27 à 29-58 apporte de nouveau, par rapport aux arrêts 3 à 18-58, 25 et 26-58 et 19-58, précédemment étudiés.

(31) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 527.

les principes exposés à l'article 80, alinéa 2 du Traité instituant la C.E.E. Cette disposition permet, en effet, à la Commission de la C.E.E. d'autoriser certains tarifs de soutien « en tenant compte notamment... des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées... ». La Cour écarte cette argumentation. Elle souligne que « l'intégration visée par le Traité instituant la C.E.C.A. n'étant que partielle, la Haute Autorité n'est pas en mesure d'apprécier tous les éléments de fait conditionnant une politique régionale et qu'elle n'est pas autorisée à conformer son action aux exigences d'une telle politique » (32). Reprenant l'analyse des fondements du marché commun qu'elle avait présentée dans les Arrêts 3 à 18-58, 25 et 26-58 et 19-58, la Cour précise les strictes limites dans lesquelles la Haute Autorité peut autoriser un tarif de soutien. Pour être autorisées, les mesures tarifaires doivent être conformes notamment à l'article 2, alinéa 2 du Traité suivant lequel la Communauté doit assurer l'établissement progressif des conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé. « Cette répartition, précise la Cour, est celle qui est fondée... sur l'échelonnement de coûts de production résultant des rendements, c'est-à-dire *des conditions physiques et techniques* propres aux divers producteurs et des efforts individuels de ceux-ci » (33). C'est qu'en effet, « *le marché commun est fondé sur le principe que les conditions de concurrence* entre les entreprises productrices de charbon et d'acier *doivent résulter des conditions naturelles*, et non faussées, de production dans lesquelles elles se trouvent » (34). Toute mesure tarifaire qui comporte ainsi un élément d'aide ou de subvention porte atteinte à ce principe, « (en modifiant) artificiellement les conditions de production propres aux entreprises bénéficiaires » (34). Elle est ainsi normalement interdite ; elle ne peut être autorisée que si elle permet à une ou plusieurs entreprises « de surmonter des difficultés exceptionnelles et temporaires dues à des circonstances imprévisibles, (et) susceptibles de compromettre l'échelonnement des prix de production résultant des conditions naturelles de celles-ci » (35).

La Cour rejette enfin la thèse des requérantes selon laquelle les tarifs litigieux auraient été appliqués dans l'intérêt des transporteurs aussi bien que dans celui des usagers. Elle estime, quant à elle, qu'en réalité ces mesures ont été introduites pour faire face aux difficultés structurelles dans lesquelles se trouvent les requérantes « du point de vue des conditions naturelles de leur production par rapport aux entreprises concurrentes » (35). La Cour rappelle que les « tarifs de concurrence » sont admis : ils ont pour but de permettre au transporteur de conserver son trafic face à la concurrence réelle ou potentielle d'un autre moyen de

(32) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 527.

(33) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 527.

(34) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 526.

(35) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 527.

transport. Tel n'est pas le cas, en l'espèce : « les requérantes n'ont pas rapporté la preuve que ces tarifs ont été établis *avant tout* dans l'intérêt du transporteur » (36).

L'arrêt de la Cour du 10 mai 1960, rendu sur les recours intentés par les entreprises françaises, confirme ainsi les arrêts rendus, le même jour, dans les affaires allemandes. Il est cependant plus précis. La Cour écarte délibérément toute préoccupation de politique régionale, en l'absence de dispositions précises du Traité. Elle condamne ainsi presque toutes les mesures tarifaires de soutien. De plus elle invite la Haute Autorité à ne donner son autorisation à des mesures tarifaires intérieures spéciales qu'à des conditions extrêmement rigoureuses : difficultés exceptionnelles, temporaires, imprévisibles, etc... La Cour si elle reconnaît la légalité des « tarifs de concurrence », se montre enfin particulièrement stricte dans les exigences de preuve : une entreprise ne pourra démontrer qu'une mesure tarifaire a le caractère d'un tarif de concurrence, qu'à condition de prouver qu'elle a été adoptée, avant tout, dans l'intérêt du transporteur.

(36) Arrêt 27 à 29-58, Recueil, VI, 528.

CHAPITRE II

L'ADMISSION DES « TARIFS DE CONCURRENCE »

Les tarifs de transports peuvent être spécialement aménagés, lorsque l'intérêt du transporteur l'exige. Ainsi, ce dernier peut-il être dans l'obligation de faire face, pour tel transport déterminé, sur telle voie, à une concurrence réelle, ou du moins potentielle, d'autres modes de transport. Il lui est alors loisible de consentir à son client, une réduction par rapport à sa tarification générale, en d'autres termes un « tarif de concurrence » (1). Contrairement aux mesures tarifaires intérieures spéciales prises dans l'intérêt des utilisateurs qui sont, nous l'avons vu, interdites par le Traité, la pratique des « tarifs de concurrence » est parfaitement légale. L'application de ce principe a toutefois donné lieu à certaines difficultés, notamment entre les entreprises sidérurgiques françaises, utilisatrices du charbon allemand, et la Haute Autorité. Saisie de plusieurs recours, la Cour de Justice eut à préciser les conditions auxquelles pouvaient être maintenus les tarifs dits de concurrence.

Les bassins houillers de la Ruhr et d'Aix-la-Chapelle fournissent en combustibles minéraux à la fois les entreprises sidérurgiques allemandes et les entreprises sidérurgiques lorraines (2). La tarification des transports de ces combustibles minéraux sur les voies de la « Bundesbahn » est assurée par un système complexe. Il existe un tarif de portée absolument générale dit « classe FK », mais ce dernier ne constitue qu'un tarif de référence et n'a aucune importance pratique. A partir de ce tarif de base, la « Bundesbahn » calcule le tarif AT 6 B 1 qu'elle applique, en principe, aux entreprises sidérurgiques allemandes. Le gouvernement allemand voit

(1) Dans ses conclusions M. l'avocat général RÖEMER définit le tarif concurrentiel comme « (le tarif spécial) qu'un transporteur applique sur un trajet déterminé pour soustraire des transports à un autre transporteur ou pour protéger ses propres transports contre la concurrence d'un autre transporteur (tarifs de maintien de trafic) ». Cf. Recueil, VI, 631.

(2) Cf. exposé des faits (recours n° 24-58). Recueil, VI, 582 et s.

dans ce tarif AT 6 B 1, un « tarif d'application générale ». Aussi, est-ce à partir de lui qu'est calculé le tarif applicable sur le parcours allemand, aux transports de combustibles minéraux à destination de la Lorraine (3). La politique tarifaire allemande ne se limite pas, cependant, à cette double tarification. Par rapport au tarif généralement applicable AT 6 B 1, la « Bundesbahn » consent des tarifs spéciaux, notamment les tarifs AT 6 B 30 à AT 6 B 33.

Dans le cadre de l'examen général des tarifications intérieures auquel elle dû se livrer (3), la Haute Autorité procéda à une étude de ces divers tarifs pratiqués par la « Bundesbahn ». Elle en saisit la commission d'experts, dont l'institution avait été prévue par la Convention relative aux dispositions transitoires (4). Dès la première réunion les experts français s'opposèrent aux experts allemands. Ils firent valoir, en particulier, que la série des tarifs exceptionnels AT 6 B 30 à AT 6 B 33 formait, en réalité, un ensemble tarifaire complet offrant des prix réduits préférentiels à l'ensemble des entreprises sidérurgiques allemandes éloignées des mines de charbon. Selon les experts français, ces tarifs constituaient ainsi une discrimination fondée sur un critère de nationalité. Néanmoins la Commission des experts établit un classement de l'ensemble de ces tarifs. Il fut consigné dans une note du 8 mars 1954 sur laquelle les experts français formulèrent des réserves.

La Haute Autorité fit de ce classement la base de ses propres études. Elle prit enfin une décision le 9 février 1958 (5), notifiée aux gouvernements allemands et français le 12 février 1958 et publiée au Journal Officiel de la Communauté le 3 mars 1958. Par cette décision, la Haute Autorité « rappela » au gouvernement allemand « l'intérêt qui s'attacherait à la création d'un tarif de portée générale applicable aux transports de combustibles minéraux par trains complets ». Elle décida la modification progressive de certains tarifs (AT 6 B 30) (I) et AT 6 B 31). En revanche, elle admit la conformité aux principes du Traité des tarifs spéciaux AT 6 B 30 (II), AT 6 B 32, et AT 6 B 33 (5). C'est essentiellement cette dernière partie de la décision de la Haute Autorité qui, le 1^{er} avril 1958, fit l'objet du recours n° 24-58, intenté par les chambres syndicales de la sidérurgie de l'Est de la France et de la Moselle, ainsi que par six entreprises sidérurgiques lorraines (6).

(3) Conformément au paragraphe 10, 3° alinéa 2° de la convention relative aux Dispositions Transitoires, ce tarif a été établi sous la forme d'un « tarif international C.E.C.A. » (barème 102).

(4) Cf. *supra*, p. 471.

(5) Le même jour expirait la période transitoire et la Haute Autorité décidait la suppression ou la modification de tarifs de soutien (cf. *supra*, p. 473).

(6) Dans le même temps, les requérantes adressèrent à la Haute Autorité, une lettre par laquelle elles attiraient son attention sur la discrimination fondée sur un critère national qui résultait, selon elles, du régime tarifaire allemand. Elles invitaient, en outre, la Haute Autorité à prendre l'initiative de recommander expressément au gouvernement allemand d'établir en faveur des usines sidérurgiques non allemandes de la Communauté un régime tarifaire de transport équivalent à celui

Les parties requérantes contestaient sous trois aspects la décision de la Haute Autorité. Par son arrêt du 15 juillet 1960 (7), la Cour fit partiellement droit aux conclusions des requérantes.

I. — *Les requérantes cherchent tout d'abord à démontrer que les tarifs litigieux AT 6 B 30 à AT 6 B 33 — tarifs établis en réduction par rapport au tarif de base AT 6 B 1 — constituent dans leur ensemble un régime tarifaire applicable à tous les transports massifs de combustibles minéraux destinés à la sidérurgie allemande* (8). En effet, elles considèrent que le soi-disant « tarif d'application générale » AT 6 B 1 n'est jamais appliqué aux transports massifs de combustibles minéraux destinés à la sidérurgie allemande. Or, les transports effectués pour le compte des requérantes, sont soumis à l'application d'un tarif international direct, calculé sur la base du tarif AT 6 B 1 et comportent, de ce fait, des prix de transport plus élevés que ceux dont bénéficie la sidérurgie allemande. *Les requérantes soutiennent que, dans ces conditions, les entreprises allemandes bénéficient d'un régime tarifaire réduit, consacrant à leur détriment, une discrimination fondée sur un critère de nationalité.*

La Cour rejette cette argumentation. Pour apprécier le bien-fondé du point de vue des requérantes, elle part de la définition du « tarif intérieur de portée générale », adoptée à l'article 1^{er} de l'accord passé entre les Etats membres de la Communauté, le 21 mars 1955. Sont considérés comme des tarifs intérieurs de portée générale, « ceux des tarifs intérieurs qui sont, applicables également à tous les utilisateurs de même nature (sur le territoire de l'un des Etats membres) » (9). La Cour recherche alors si le tarif AT 6 B 1 répond à cette définition. A ses yeux, ce n'est pas douteux. En principe, ce tarif est applicable aux transports de combustibles minéraux destinés à la sidérurgie vers toutes les gares et tous les points de la frontière du territoire fédéral. En fait, il est appliqué dans beaucoup de cas. La Cour souligne à ce sujet que, si avant qu'interviennent les décisions de la Haute Autorité le 9 février 1958, l'ensemble des tarifs spéciaux AT 6 B 30 à AT 6 B 33 couvrirait une part importante des transports intérieurs de charbon à longue distance dans la République Fédérale, la situation est maintenant différente. La Haute Autorité a en effet, supprimé un nombre considérable de ces tarifs spéciaux. « Dès lors, déclare la Cour, le tarif AT 6 B 1 constitue actuellement, aussi bien du

dont bénéficient les usines sidérurgiques allemandes. La Haute Autorité ayant répondu par une fin de non-recevoir, les requérantes introduirent le 2 juillet 1958, un recours en carence (n° 34-58). La solution de ce nouveau litige était, cependant liée à celle du recours n° 24-58. Or, la Cour devait constater dans l'examen de ce dernier que, même considéré dans son ensemble, le tarif litigieux ne comportait aucune discrimination fondée sur un critère national. Aussi, a-t-elle rejeté le recours en carence n° 34-58. (Cf. arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 592 à 598, 608 à 611, 613) (dispositif).

(7) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 573 et s.

(8) Cf. arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 602.

(9) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 603.

point de vue matériel que formel le tarif intérieur de portée générale » (10).

Les tarifs AT 6 B 30 à AT 6 B 33 ne constituent donc ainsi que des « mesures tarifaires intérieures spéciales ». La Haute Autorité a correctement appliqué tant l'article 70 4° du Traité que la paragraphe 10 7° de la Convention Relative aux Dispositions Transitoires, en les examinant séparément. Dans la mesure où certains d'entre eux avaient effectivement le caractère de « tarifs de concurrence », c'est à bon droit qu'elle a autorisé leur maintien.

II. — *Les requérantes contestent en second lieu, que l'un des tarifs spéciaux autorisés par la Haute Autorité soit un « tarif de concurrence »* (11). Selon elles, en effet, le tarif AT 6 B 30 (II) n'est pas justifié par l'existence d'un autre mode de transport concurrent. La Cour, a, sur ce point, ordonné une expertise au cours de la procédure (12). Par son arrêt, elle adopte les conclusions de l'expert (13) : la concurrence de la voie d'eau à la voie ferrée est réelle pour les transports destinés à l'usine d'Osnabruck et elle est potentielle pour les transports destinés à l'usine de Georgsmarienhutte. Le tarif AT 6 B 30 (II), accordé par la « Bundesbahn » à ces deux entreprises, est donc bien un tarif de concurrence.

III. — *Les requérantes contestent, enfin, que les tarifs spéciaux, dans la mesure où ils sont des tarifs de concurrence, soient « correctement alignés sur les prix des entreprises de transport concurrentes »* (14). Elles soulèvent, par ce grief, une question fondamentale. Les tarifs concurrentiels ne sont, en effet, autorisés que pour permettre au transporteur d'affronter une concurrence réelle ou potentielle. Si ces tarifs n'étaient pas correctement alignés sur le prix du transport par la voie concurrente, et notamment s'ils y étaient supérieurs, ils dissimuleraient de véritables tarifs de soutien, interdits par le Traité, nous l'avons vu. Telle est bien la conception du juge. La Cour décide que les « tarifs de concurrence ne sont conformes aux principes du Traité que si, par ailleurs, ils sont « correctement alignés sur les prix de transport (des entreprises concurrentes) » (14). En l'espèce, la Cour recherche ainsi dans quelle mesure les tarifs spéciaux pratiqués par la « Bundesbahn » sont correctement alignés sur les prix de transport de la houille ou du coke sur la même voie. La

(10) Arrêt 24 et 3-4-58, Recueil, VI, 604. La Cour ajoute que « cette constatation est encore renforcée par le fait que le tarif AT 6 B 1 est également appliqué aux transports à destination de la Sarre depuis que celle-ci fait partie du territoire de la République Fédérale ».

(11) Arrêt 24 et 3-4-58, Recueil, VI, 599.

(12) Sur le rapport du juge rapporteur, la deuxième chambre de la Cour a décidé cette expertise le 26 juin 1959. Les parties s'étant mises d'accord sur le nom de l'expert, la deuxième chambre a confié l'expertise à M. Joseph HAENNI, directeur de l'Office Central des transports internationaux par chemin de fer, à Berne (Cf. arrêt 24 et 3-4-58, Recueil, VI, 597).

(13) Arrêt 24 et 3-4-58, Recueil, VI, 599.

(14) Arrêt 24 et 3-4-58, Recueil, VI, 599.

Cour a soumis cette question à l'expert désigné au cours de la procédure. Sans ne retenir que cet élément d'information, elle base son analyse sur les conclusions de l'expertise.

En ce qui concerne, tout d'abord, le tarif AT 6 B 33 (1), la Cour adopte les conclusions de l'expertise. Aux termes de celles-ci, le tarif en question est, pour le transport de la houille, correctement aligné sur le prix du transport sur la voie d'eau concurrente. Il remplit ainsi « les conditions qui sont propres aux tarifs de concurrence » (15) ; il est simplement destiné « (à permettre) au transporteur de conserver son tarif face à la concurrence d'un autre mode de transport » (15). Dès lors la Cour juge ce tarif conforme aux principes du Traité et admet l'autorisation donnée par la Haute Autorité (16).

En revanche, il résulte du rapport d'expertise que, pour le transport de combustibles minéraux en provenance des mines de Königsborn et de Westfalen à destination des usines d'Osnabruck et de Georgsmarienhütte, le tarif applicable AT 6 B 30 (II), n'est, « en aucun cas » (17) correctement aligné sur le prix de transport par voie d'eau. La Cour examine ce tarif, de manière particulièrement approfondie. Elle fait notamment entrer en ligne de compte certaines corrections. Le rapport d'expertise a fait, en effet, sur le plan technique, l'objet de critiques de la part de la Haute Autorité (18). Celle-ci soutient que les frais de déchargement se placent, pour la voie ferrée, à un niveau supérieur à celui qui a été calculé par l'expert. La Cour conclut, toutefois, que « même en tenant compte de certaines corrections.. le tarif en question... dépasse... le prix de transport par voie d'eau (19) dans une mesure telle qu'il est impossible de lui reconnaître le caractère d'un tarif de concurrence correctement aligné. Au contraire, la Cour souligne que « le tarif AT 6 B 30 (II), en tant que mesure tarifaire intérieure spéciale appliquée aux transports provenant des mines de Königsborn et de Westfalen, contient un élément d'aide ou de subvention et, de ce fait, n'est pas conforme aux principes du Traité au sens de l'article 70, alinéa 4, dans la mesure où il n'est pas correctement aligné » (20). La Cour arrête, en conclusion, l'annulation de la décision de la Haute Autorité attaquée par les recours 24 et 34-58 « pour autant qu'elle reconnaît conformes aux principes du Traité » (21) le tarif AT 6 B 30 (II).

Par cet arrêt du 15 juillet 1960, la Cour a soigneusement délimité la notion de tarif concurrentiel. Sa définition stricte doit permettre d'écarter

(15) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 601.

(16) Toutefois ce même tarif n'est pas correctement aligné, pour le transport du coke (éléments de prix du transport différents). Cf. arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 599.

(17) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 599.

(18) *Conclusions* RÆMER sous 24 et 34-58, Recueil, VI, 637 et s.

(19) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 600.

(20) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 601.

(21) Dispositif de l'arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 612.

toute subvention déguisée : en revanche, le contrôle de la Cour donne toute garantie aux justiciables. Il est, nous l'avons vu, particulièrement approfondi. Les exposés des parties sur les faits du litige étant opposés, la Cour a décidé une expertise. De plus, elle a soumis les conclusions de l'expert à diverses critiques, notamment à celles qui lui étaient présentées par la Haute Autorité. Il est vrai que l'enjeu du différend était très important. Les entreprises lorraines requérantes sont, en effet, en concurrence pour la vente de leurs produits, avec les entreprises allemandes, qui, éloignées des bassins houillers, bénéficient de tarifs spéciaux. Or, les entreprises lorraines font elles-mêmes venir leurs combustibles des mêmes bassins, sur des distances kilométriques à peu près semblables, mais sur la base de tarifs plus élevés. La Cour (22) reconnaît, par son arrêt, que les « vœux » des entreprises françaises sont, dans de telles conditions « compréhensibles » (22). Elle fait, toutefois, remarquer que si des tarifs en baisse sont accordés à certaines entreprises allemandes, et s'ils doivent être maintenus, cela est dû, notamment, « au fait que le réseau des voies d'eau, concurrentes des voies ferrées, a été développé dans le passé beaucoup plus à l'intérieur des divers pays que vers l'étranger » (23). La Cour ajoute que « le traité instituant une Communauté limitée au charbon et à l'acier n'y a incorporé les transports qu'indirectement et partiellement » (23), ne permettant pas ainsi, d'emblée, une harmonisation complète des politiques tarifaires. Les préoccupations de la Cour rejoignent ainsi celles de la Haute Autorité. Nous avons, vu, en effet, que cette dernière, par sa décision du 9 février 1958 (24), rappelait au gouvernement allemand « l'intérêt qui se rattacherait à la création d'un tarif de portée générale applicable aux transports de combustibles minéraux par trains complets ». Cependant, comme le souligne la Cour dans son arrêt du 15 juillet 1960 (25), la Haute Autorité n'a compétence que pour mettre fin à des mesures tarifaires discriminatoires. L'alinéa 5 de l'article 70 du Traité réserve à la compétence de chaque Etat membre le soin de diriger sa propre politique de transport. La Haute Autorité, et la Cour, elle-même, ne peuvent faire, en ce domaine, que de « simples suggestions » (26) aux Etats membres.

Il est, toutefois, particulièrement remarquable que la Cour ait, en même temps que la Haute Autorité, discrètement attiré l'attention du gouvernement fédéral sur cette question. Les effets pratiques de son arrêt ne sont d'ailleurs pas moins remarquables. De l'aveu même de la Haute Autorité, l'arrêt de la Cour est à l'origine directe de l'adoption par la société des chemins de fer allemands des mesures tarifaires qui lui avaient

(22) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 605.

(23) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 606.

(24) Cf. *supra*, p. 473 et s.

(25) Arrêt 24 et 35-58, Recueil, VI, 610.

(26) Arrêt 24 et 34-58, Recueil, VI, 610.

été suggérées (27). Dans son neuvième rapport général (28) la Haute Autorité écrit, en effet : « il convient de souligner... que les arrêts de la Cour (du 10 mai et du 15 juillet 1960) ont entraîné la mise en œuvre par la Deutsche Bundesbahn d'une mesure importante. Celle-ci correspond à une suggestion émise précédemment par la Haute Autorité, au cours de l'examen des mesures tarifaires intérieures spéciales..., visant à mettre fin à certaines difficultés en cette matière par la création de tarifications appropriées de portée générale pour les envois massifs. En l'occurrence, il s'agit de l'introduction, à partir du 1^{er} septembre 1960, d'une tarification applicable aux envois de combustibles et minerais effectués par trains complets tant en trafic intérieur allemand que dans les trafics d'échanges avec la République Fédérale... En trafic d'échange C.E.C.A., la tarification en cause a apporté des réductions substantielles notamment aux envois de combustibles allemands vers les autres pays de la Communauté et en particulier aux importants courants de trafic de combustibles de la Ruhr vers la sidérurgie lorraine et luxembourgeoise (29)... » la Haute Autorité voit dans l'adoption de ce nouveau tarif « un pas important vers l'harmonisation » (30).

(27) Cela ressort de plus, d'un examen des dates. La Haute Autorité a suggéré l'adoption d'un nouveau tarif le 9-2-1958. La Cour a rendu ses arrêts les 10-5-60 et 15-7-60. Les mesures en question ont été adoptées au cours de l'été 1960 et sont entrées en application le 1-9-1960.

(28) Neuvième rapport général de la Haute Autorité, p. 194.

(29) La Haute Autorité signale, en outre, que depuis cette modification, la sidérurgie française a, par acte de désistement du 31 octobre 1960, retiré les recours 43-58 et 26-59 qu'elle avait introduits auprès de la Cour de Justice, concernant la non-ouverture du point frontière Kaldeukirchen Venlo pour le transport par trains complets.

(30) Cf. M. LAGRANGE, revue du Marché Commun, 1961, p. 33.

CHAPITRE III

LA TRANSPARENCE DU MARCHE DES TRANSPORTS

L'efficacité de l'interdiction de toute discrimination entre les utilisateurs de transports, placés dans des conditions comparables, est conditionnée par la « transparence » (1) du marché des transports. Les prix et conditions tarifaires de toute nature, appliqués aux divers modes de transports de charbon et d'acier par les entreprises publiques ou privées, doivent, à tout moment, être connus de tous les utilisateurs en puissance. Aussi, l'article 70 du Traité dispose-t-il en son troisième alinéa que « les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque Etat membre et entre les Etats membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité ».

Toutefois, la Haute Autorité n'exerce pas directement un pouvoir coercitif à l'égard des transporteurs. Elle ne dispose pas, par exemple, d'un pouvoir de sanction, comparable à celui qui lui permet de faire respecter par les entreprises productrices de charbon ou d'acier l'obligation de publicité pesant sur elles (2). L'intégration réalisée par le Traité C.E.C.A. a en effet, un caractère partiel. Les transports ne sont soumis à certaines règles communautaires que dans la mesure nécessaire à un fonctionnement correct du marché commun du charbon et de l'acier. C'est, en principe, par l'intermédiaire des Etats membres qu'est assuré le respect de l'obligation de publicité.

La Haute Autorité attache, cependant, une très grande importance à la règle de publicité des prix et tarifs de transports. Si celle-ci n'est pas assurée, n'est-ce pas, en effet, toute la politique communautaire des transports — et notamment le respect du principe de non-discrimination — qui risque d'être compromise ? Or, la Haute Autorité, dressant un

(1) Cf. 10^e rapport général de la Haute Autorité, p. 235.

(2) Cf. *supra*, p. 328.

tableau de sa politique depuis les premières années de la Communauté, constate dans son 10^e rapport général que « si l'action entreprise... pendant les premières années du marché commun dans le domaine des transports, a pu être menée efficacement dans certains secteurs... *La Haute Autorité déploie ces dernières années des efforts incessants sans avoir pu aboutir à une solution d'ensemble du problème de la connaissance des prix et conditions de transport* » (3). La Haute Autorité souligne les graves inconvénients de cette situation. Elle « empêche la réalisation des objectifs du Traité, aussi bien dans le domaine des transports fluviaux que dans le domaine des transports routiers, ce dernier prenant une importance toujours plus grande pour les produits du Traité... » (3) (4). « De plus, ajoute la Haute Autorité, cette situation risque de compromettre les résultats acquis en matière de transport ferroviaire... Les tarifs publiés des chemins de fer avaient constitué jusqu'à présent, faute d'informations suffisantes concernant les autres modes de transport, une base de référence pour une grande partie des courants de trafic à l'intérieur de la Communauté. Une évolution est en cours actuellement dans le sens de la conclusion de contrats secrets individuels, évolution qui gagne à présent le domaine des transports internationaux dans lequel les prix et conditions des transports ferroviaires étaient les seuls connus » (5).

Placée devant cette situation, la Haute Autorité a réagi vigoureusement. A deux reprises, elle s'est opposée aux Etats membres. Les recours intentés par certains gouvernements devant la Cour de Justice ont permis de fixer avec précision les limites des pouvoirs d'intervention de la Haute Autorité dans le domaine des transports.

SECTION 1

LA HAUTE AUTORITE NE PEUT IMPOSER LA TRANSPARENCE DU MARCHE DES TRANSPORTS PAR LA VOIE REGLEMENTAIRE

Au cours de la période transitoire (6), l'étude de la publicité des prix et conditions de transports par route fut entreprise par la Commission des experts de transports (7). Sur la base du rapport déposé le 12 juillet 1956

(3) 10^e rapport général de la Haute Autorité, p. 234.

(4) Cf. *Informations statistiques*, Publication de la Haute Autorité, n° 4-61 (octobre-décembre 1961).

(5) Dixième rapport général de la Haute Autorité, p. 234-235.

(6) Cf. arrêt 20-59 et arrêt 25-59. Exposé des faits. Recueil, VI, 670 et 730.

(7) Créée, nous l'avons vu (Cf. *supra*, p. 471) en vertu du paragraphe 10 de la Convention Relative aux Dispositions Transitoires.

par la Commission, des négociations se déroulèrent au sein du Conseil spécial de Ministres, en vue de la mise en œuvre de mesures à envisager en commun pour l'application des prescriptions du Traité dans le domaine des transports routiers. Ces négociations, cependant, n'aboutirent à aucun accord.

C'est dans ces conditions que, le 12 août 1958, la Haute Autorité adressa aux gouvernements des Etats membres, une lettre les priant « de prendre les mesures nécessaires pour que soit remplie l'obligation de publicité des barèmes de prix des transports, telle qu'elle ressort de l'article 70, alinéa 3, du traité, c'est-à-dire assortie de conditions répondant aux exigences du fonctionnement du marché commun » (8). La Haute Autorité laissait, en principe, aux gouvernements « le choix des moyens propres à atteindre (cet objectif) » (8). Elle précisait toutefois, que trois possibilités leur étaient ouvertes à cet effet :

a) l'autorité compétente publie un tarif de transport et en impose le respect aux entreprises de transport ;

b) l'autorité compétente prescrit aux transporteurs de publier dans une forme adéquate ou de communiquer à la Haute Autorité les tarifs de transport qu'ils ont eux-mêmes établis et qu'il appliquent dans l'exploitation de leur entreprise ;

c) à défaut de tels tarifs ou lorsque ces tarifs comportent des prix minima ou maxima, les prix et conditions de transport sont, immédiatement après la conclusion de chaque contrat de transport, portés à la connaissance de la Haute Autorité » (10) (9).

En conclusion, la Haute Autorité demandait aux gouvernements des Etats membres « de lui faire connaître avant le 1^{er} décembre 1958 les mesures qui auraient été adoptées à cette date dans le secteur des transports routiers pour le compte d'autrui à l'effet de satisfaire, compte tenu des indications précédentes, aux prescriptions du Traité et, en particulier, à ses articles 2, 3, 4, 5, 60 et 70... » (11). Ainsi, la Haute Autorité se fondait-elle à la fois sur les principes généraux du Traité (articles 2, 3, 4 et 5), sur l'article 70, consacré aux transports, et sur l'article 60, consacré, d'une manière générale aux prix, pour donner à sa décision une base légale.

La Haute Autorité ne jugea satisfaisante aucune des réponses fournies par les gouvernements. Sur un point ou sur un autre, ces derniers contestaient, en effet, la lettre qui leur avait été adressée (12). Aussi, le 18 fé-

(8) Cf. Recueil, VI, 671 et 731.

(9) Cf. Recueil, VI, 671 et 731.

(10) Dans ce dernier cas, la Haute Autorité prévoyait l'accomplissement de toute une série de formalités. (Cf. Recueil, VI, 671.)

(11) Cf. Recueil, VI, 672 et 732.

(12) Cf. notamment le point de vue du gouvernement italien (recueil, VI, 672 et 673) et le point de vue du gouvernement néerlandais (recueil, VI, 732-734).

vrier 1959, par sa décision n° 18-59 (13), la Haute Autorité constata-t-elle que tous les Etats membres avaient manqué à une obligation découlant pour eux du Traité. Usant d'un moyen extrême, la Haute Autorité engageait, à l'encontre de tous les Etats membres, la procédure de l'article 88 du Traité (14). Elle constatait notamment qu'aucun gouvernement « (n'avait) adopté, ni ne (s'était) déclaré disposé à adopter intégralement les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une des... solutions indiquées par la Haute Autorité et que, si certains gouvernements (avaient) annoncé l'adoption de mesures autres..., aucune de ces mesures (n'était) de nature à répondre de manière satisfaisante aux conditions et exigences définies (dans la recommandation).. » (15).

Contre cette décision, les 2 et 4 avril 1959, les gouvernements de la République Italienne et du Royaume des Pays-Bas (14) intentèrent, sur la base de l'article 88, alinéa 2 (16), les recours enregistrés au greffe de la Cour sous les numéros 20 et 25-59. Par ses arrêts du 15 juillet 1960 (17), la Cour accueillit les deux recours. Délimitant les pouvoirs de la Haute Autorité en matière de transports, elle annula la décision litigieuse.

La Cour considère que la base légale de la décision attaquée se trouve dans l'article 70, alinéa 3 du Traité (18). Aussi estime-t-elle que « dépouillé des moyens accessoires invoqués de part et d'autre par les parties litigantes, le problème central soulevé par le recours en annulation de la décision n° 18-59 est de savoir... quels sont les pouvoirs de réglementation auxquels la Haute Autorité peut prétendre en matière de transport sur la base de l'article 70, alinéa 3 » (19).

La Cour souligne à ce propos, que « si le traité instituant la C.E.C.A. contient des normes susceptibles — comme les règles posées par le législateur national — d'être exécutées immédiatement dans les Etats membres... d'autres dispositions du traité, par contre, exigent des mesures d'exécution préalables à leur application » (20). Tel est le cas pour l'alinéa 3 de l'article 70 du Traité. Il convient donc de rechercher si, à l'égard de ces mesures d'exécution préalables, le Traité attribue une compétence réglementaire à la Haute Autorité.

Expressis verbis, ce n'est pas le cas. La Cour note « que (les) prescriptions (de l'article 70, alinéa 3) sont muettes tant en ce qui concerne

(13) Publiée au *J.O.* des C.E. du 7 mars 1959.

(14) Cf. *supra*, p. 150 et s.

(15) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 674-734.

(16) Le 9-11-59, 5 entreprises néerlandaises déposèrent une requête en intervention aux fins de soutenir les conclusions du gouvernement néerlandais. (Requêtes admises par ordonnance du 19-2-1960.)

(17) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 663-723.

(18) Cf. arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 686 et 756. La Cour observe notamment que l'intitulé de la décision 18-59 reproduit textuellement l'article 70, 3° du Traité.

(19) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 686 et 756.

(20) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 686-687 et 756.

les modalités de leur application que les mesures d'exécution qu'elles supposent et que très certainement elles n'attribuent à la Haute Autorité aucun pouvoir de prendre des décisions à cet effet » (21). La Cour estime, de plus, qu'une comparaison entre l'article 70, alinéa 3 et les dispositions parallèles de l'article 60 confirme cette interprétation. L'article 60, paragraphe 2 (a) (22) confère expressément à la Haute Autorité le pouvoir de prescrire aux entreprises productrices de chabon et d'acier la mesure et les formes dans lesquelles elles doivent publier leurs barèmes de prix. « L'absence de toute prévision ad hoc à l'article 70 démontre au contraire que, dans le domaine des transports, le texte du Traité refuse à la Haute Autorité tout pouvoir de décision d'exécution » (23).

La Cour ne s'arrête pas, cependant, à cette analyse littérale. Fidèle à sa méthode d'interprétation, elle considère « qu'en présence de l'attitude divergente adoptée par le Traité du regard de deux situations pourtant parallèles, il convient encore de rechercher si une compétence normative de la Haute Autorité ne dérive pas implicitement d'autres textes du Traité, ou de son économie générale » (24). Cette recherche, elle aussi, est négative. La Cour se refuse notamment à suivre la Haute Autorité lorsque celle-ci « soutient que les dispositions de l'article 60, ordonnant la publicité des barèmes des prix et conditions de vente des produits relevant de la Communauté... postuleraient implicitement la publication des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de ces mêmes produits » (25). La Cour fait valoir qu'aux termes de l'article 60, le vendeur de charbon ou d'acier ne peut être tenu que de publier ses propres prix et non pas les prix appliqués par une entreprise de transport. Certes, il peut incomber au vendeur de payer lui-même le frêt au transporteur, mais dans ce cas, le coût du transport est un élément du prix de revient du vendeur. Or, ce dernier n'est tenu de rendre publics que ses prix de vente, et non les éléments de ses prix de revient. La Cour considère, en outre, que l'argumentation de la Haute Autorité est contredite par sa propre attitude. La Haute Autorité soutient que la publication des tarifs de transport est un indispensable préalable à la connaissance des prix du charbon et de l'acier sur le marché commun. Si c'était le cas, lorsque la Haute Autorité a fixé les conditions dans lesquelles les entreprises productrices devaient publier leurs prix, elle aurait dû introduire, parmi les éléments du prix, le coût des transports. Elle ne l'a pas fait.

(21) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 687 et 757.

(22) Cf. *supra*, p. 328.

(23) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 688 et 757.

(24) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 688 et 757. La Cour applique ici le principe de l'effet utile. (Cf. *supra*, p. 123.) Elle déclare notamment : « ... la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour admettre que les règles établies par un traité impliquent les normes sans lesquelles ces règles ne peuvent être appliquées utilement ou raisonnablement. » (Recueil, VI, p. 688 et 757-758.)

(25) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 688 et 758.

En conclusion, la Cour reconnaît « qu'en vertu d'un principe général, consacré d'ailleurs quant aux transports par l'article 70, le contrôle des discriminations et une action répressive à leur égard incombent à la Haute Autorité » (26), mais la Haute Juridiction souligne « qu'on ne peut déduire de ce principe une habilitation de (la Haute Autorité) à exercer un pouvoir de décision consacrant un contrôle préalable par la prescription de la publicité des barèmes ou des prix, une telle compétence étant exceptionnelle et subordonnée à une renonciation des Etats membres qu'en l'espèce, le traité ne consacre ni expressément ni implicitement » (27). La Cour denie à la Haute Autorité un pouvoir d'exécution des prescriptions de l'article 70, alinéa 3, par voie de décision.

La Cour, en conséquence, annule la décision n° 18-59, en date du 18 février 1959, par laquelle la Haute Autorité avait constaté le manquement de tous les Etats membres à l'obligation qui, selon elle, découlait pour eux de l'article 70, alinéa 3 et de la décision qu'elle avait prise pour son application (28).

La Cour de Justice, par ces deux arrêts du 15 juillet 1960, a délimité les pouvoirs dont dispose la Haute Autorité en vue d'assurer le respect des règles de publicité des transports. Cette dernière ne dispose pas d'une compétence réglementaire propre en ce domaine. Toutefois, comme le note la Haute Autorité dans son neuvième rapport général, la Cour « ne s'est pas prononcée quant aux exigences du Traité en matière de publicité ou de communication des prix et conditions de transport concernant un fonctionnement correct du marché commun » (29). La Haute Autorité souligne que, « cette question n'étant donc pas résolue, il (lui) incombe de définir les nouvelles formes de l'action qu'elle doit engager pour amener les Etats membres à satisfaire aux prescriptions du Traité ; cette action doit d'ailleurs s'étendre à tous les moyens de transport ». En effet, toute une série de problèmes sont restés en suspens. A la suite de l'annulation, par la Cour de Justice, de la décision 18-59, la question de la publicité des transports routiers de charbon et d'acier est à nouveau posée mais « le problème de la connaissance des prix et conditions de transport (n'est) pas limité aux seuls transports routiers » (30). Dans son dixième

(26) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 690 et 759.

(27) Arrêts 20 et 25-59, Recueil, VI, 690 et 759-760.

(28) Par ces deux arrêts du 15 juillet 1960, la Cour eût d'ailleurs à préciser les conditions d'application de l'article 88 du Traité. C'est en vertu de l'article 88, alinéa premier, que la Haute Autorité avait constaté le soi-disant manquement des Etats membres. La Cour précisa que l'article 88 ne conférait à la Haute Autorité aucune compétence parallèle à la compétence de droit commun du traité et que la Haute Autorité ne pouvait se baser sur cette disposition pour prendre à l'égard des Etats membres des décisions créant une obligation. (Sur cette question, cf. *supra*, p. 151.) La Cour constata, en outre, que la Haute Autorité n'avait pas valablement mis en mesure de présenter leurs observations — comme l'y obligeait l'article 88, alinéa 1^{er} — ni le gouvernement italien, ni le gouvernement néerlandais.

(29) Neuvième rapport général de la Haute Autorité, p. 198.

(30) Dixième rapport général de la Haute Autorité, p. 235-236.

rapport général, la Haute Autorité déclare que « des problèmes importants touchant d'autres modes de transport (ont) dû être tenus en suspens jusqu'au prononcé des arrêts de la Cour, les solutions à y apporter devant nécessairement être fonction de ces arrêts » (30). Elle ajoute qu'« en effet, une part croissante des transports ferroviaires dans certains pays de la Communauté est effectuée sous le couvert de contrats tenus secrets, — contrats qui, aux Pays-Bas par exemple, couvrent ces derniers temps, la plus grande partie des transports intérieurs de produits C.E.C.A., par chemin de fer » (30). C'est ainsi que « l'absence de solution dans le domaine de la connaissance des prix et conditions de transport (fait)... échec au règlement d'autres problèmes majeurs tels que celui de l'élimination des discriminations dans les prix et conditions de transports fluviaux et routiers et celui des nombreuses et importantes réductions tarifaires appliquées par les chemins de fer de la Communauté pour faire face à la concurrence d'autres modes de transport, et en particulier des transports routiers » (30).

En présence de tous ces problèmes, et de toutes ces difficultés, la Haute Autorité choisit d'adopter une solution d'ensemble (31).

La nouvelle forme de son action se concrétise, le 1^{er} mars 1961, dans une recommandation adressée aux Etats membres. De nouveaux litiges vont, à ce sujet, survenir entre la Haute Autorité et certains Etats membres.

SECTION 2

LA HAUTE AUTORITE DOIT IMPOSER LA TRANSPARENCE DU MARCHE DES TRANSPORTS PAR LA VOIE DE RECOMMANDATIONS ADRESSEES AUX ETATS MEMBRES

Le 1^{er} mars 1961, la Haute Autorité adresse à tous les Etats membres une recommandation « relative à la publication ou à la communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier » (32). La Haute Autorité a volontairement choisi cette

(31) Il convient de souligner que l'« un des soucis majeurs de la Haute Autorité dans son action visant une transparence du marché des transports (est) de développer cette action en tenant compte des bases de la politique commune des transports telles qu'elles ont été élaborées jusqu'à présent par la commission de la C.E.E. Ainsi qu'il a pu être constaté, au cours des réunions du groupe de travail interexécutifs « Transports », l'action de la Haute Autorité est, dans tous ses aspects, en harmonie avec le développement de la politique commune des transports ». Cf, 10^e rapport général de la Haute Autorité, p. 238.

(32) Recommandation n° 1-61, J.O. des C.E., 9 et 25 mars 1961.

forme d'intervention qui lui semble conforme aux principes dégagés par la Cour de Justice dans ses arrêts 20 et 25-59 du 15 juillet 1960. Cette recommandation détermine, en effet, les buts qui doivent obligatoirement être atteints, mais laisse aux gouvernements le choix des moyens propres à atteindre ces buts (33).

La recommandation de la Haute Autorité précise que les gouvernements des Etats membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières appropriées pour que soient publiés ou, du moins portés à la connaissance de la Haute Autorité, les barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de la Communauté. Cette publication ou cette communication doit permettre le contrôle du respect du principe de non-discrimination et rendre possible l'harmonisation des prix et conditions de transport. Les gouvernements des Etats membres sont, en outre, tenus d'assurer, par les mesures appropriées, le respect des mesures législatives ou réglementaires créées en vue d'atteindre ces buts ainsi que la répression des infractions éventuellement commises par les entreprises. La recommandation, si elle s'étend à tous les modes de transport, permet enfin de tenir compte des particularités de chacun d'eux (34).

Le 6 avril 1961, cependant, les gouvernements italien (recours n° 8-61) (36) et néerlandais (recours n° 9-61) (37) introduisent de nouveaux recours en annulation, dirigés cette fois contre la recommandation de la Haute Autorité n° 1-61.

Le recours intenté par le gouvernement néerlandais (36) pose le problème des obligations qui, en matière de transport, découlent pour les Etats membres de l'article 70 du Traité. La Cour a reconnu, par ses arrêts 20 et 25-59 du 15 juillet 1960, que l'article 70, alinéa 3, du Traité ne conférait à la Haute Autorité aucun pouvoir réglementaire propre pour l'application de ses dispositions. Le gouvernement néerlandais va plus loin dans l'analyse des dispositions de l'article 70 : il conteste, par son

(33) Aux termes de l'article 14 du Traité, « les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts ».

(34) La recommandation précise que les gouvernements sont tenus de prendre les mesures visées au plus tard le 31-12-1961. Au cas où ces mesures nécessiteraient pour leur mise en vigueur l'adoption d'une loi ou d'une autre procédure impliquant un certain délai, ils doivent introduire ces procédures pour la même date, au plus tard. Enfin, pour permettre à la Haute Autorité d'examiner si et jusqu'à quel point les mesures envisagées par les Etats membres peuvent satisfaire aux objectifs de la recommandation, celle-ci stipule que les gouvernements doivent communiquer à la Haute Autorité, au plus tard, le 31 octobre 1961, le contenu des mesures envisagées. Cf. 10^e rapport général de la Haute Autorité, p. 237-238.

(36) Après que soit intervenu, le 12 juillet, l'arrêt de la Cour, statuant sur la requête du gouvernement néerlandais, le gouvernement italien s'est désisté (le 24 octobre 1962).

(37) Les charbonnages de France, sont intervenus pour soutenir la thèse de la Haute Autorité dans le recours 9-61. Leur intervention a été admise par une ordonnance de la Cour, en date du 16 septembre 1961.

recours 9-61, que la Haute Autorité ait le pouvoir d'adresser aux Etats membres une recommandation précisant leurs obligations dans le domaine des transports (38). A ses yeux, en effet, la Haute Autorité, par une recommandation aussi bien que par une décision, fixe une règle obligatoire. Elle ne peut exercer un tel pouvoir, sous quelque forme que ce soit, que s'il lui est conféré par une disposition expresse du Traité. Or, en matière de transport, le Traité ne prévoit pas explicitement que des recommandations puissent être adressées aux Etats membres.

Par son arrêt du 12 juillet 1962 (39), la Cour se refuse à suivre cette interprétation et rejette le recours 9-61. La Cour recherche si l'article 70 « ne constitue qu'une déclaration de principe n'impliquant aucun devoir ni pour les organes communautaires, ni pour les Etats membres » (40) ou si, au contraire, cette disposition crée « dans le chef des Etats membres des obligations dont la Haute Autorité est chargée d'assurer le respect » (40). Elle constate, en premier lieu, que des obligations résultent de l'article 70, à la charge des Etats membres. En second lieu, elle démontre que, si certaines formes d'interventions de la Haute Autorité sont effectivement écartées dans le domaine du transport, il ne lui est pas interdit, en revanche, d'adresser des recommandations aux Etats en vue de leur imposer le respect de leurs obligations.

1) Par l'article 70, les Etats membres de la Communauté ont reconnu clairement le double principe de la non-discrimination entre les utilisateurs, et de la publicité des prix et tarifs de transport. Ce texte constitue, selon la Cour, « une règle concrète et obligatoire » (39) pour les Etats membres. Or, aux termes de l'article 5, alinéa 6 du Traité, la Haute Autorité est tenue d'« assurer le respect des règles prévues par le... Traité ». L'article 8, disposant que « la Haute Autorité est chargée d'assurer la réalisation des objets fixés par le... Traité... », corrobore cette obligation. En conséquence, la Cour estime que « la Haute Autorité a le pouvoir d'imposer aux Etats l'exécution des obligations que comporte l'article 70 » (41).

2) Dès lors, par quelle voie la Haute Autorité devait-elle assurer cette mission ? Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées la Haute Autorité dispose, aux termes de l'article 14 (42), de deux voies distinctes : elle peut prendre des décisions ou seulement formuler des

(38) Cf. arrêt 9-61, Recueil, VIII, 413.

(39) Arrêt 9-61, Recueil, VIII, 413.

(40) Arrêt 9-61, Recueil, VIII, 447.

(41) Arrêt 9-60, Recueil, VIII, 448.

(42) Article 14 du Traité : « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent Traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis. Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments. Les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts. »

recommandations. En l'espèce, la Cour rappelle que « les prescriptions de l'article 70... s'adressaient d'abord aux Etats membres qui détiennent en cette matière le pouvoir réglementaire » (41). Ainsi « les entreprises de transport (ne sont-elles) pas assujetties au pouvoir réglementaire de la Haute Autorité, qui est seulement habilitée à exiger des Etats membres qu'ils fassent observer les règles communautaires par le truchement de leurs pouvoirs nationaux... De ces prémisses, ajoute la Cour, il convient de tirer la conclusion que l'absence, dans l'article 70, de toute prévision d'un pouvoir normatif immédiat de la Haute Autorité démontre que... le Traité lui refuse, dans le domaine des transports, tout pouvoir d'exécution directe » (43). Il lui est donc interdit de prendre, en ce domaine, une « décision » au sens de l'article 14. En revanche, elle « est habilitée à assurer le respect des règles prévues à l'article 70, alinéa 3,... par la voie d'une recommandation adressée aux Etats membres, recommandation qui précise les obligations découlant du Traité sans pouvoir imposer auxdits Etats membres des obligations nouvelles qui ne trouveraient pas leur base dans le Traité » (43). La Cour en conclut que, contrairement à la thèse soutenue par le gouvernement néerlandais, « la recommandation attaquée a été prise et adressée aux Etats membres en vertu d'un pouvoir compétant à la Haute Autorité » (43) et (44).

Le Traité instituant la C.E.C.A. a prescrit la publicité des tarifs de transport. Ses auteurs ont voulu que la transparence du marché des transports de charbon et d'acier permette une concurrence correcte entre les producteurs. En raison du caractère partiel de l'intégration réalisée dans le cadre de la C.E.C.A., des limites ont dû, toutefois, être apportées aux compétences communautaires en ce domaine.

(43) Arrêt 9-60, Recueil, VIII, 449.

(44) La Cour rejette également les autres griefs présentés par le gouvernement néerlandais. Ce dernier, s'attaquant au contenu de la recommandation, soutenait que les buts attribués par la Haute Autorité aux prescriptions de l'alinéa 3 de l'article 70 allaient au-delà de l'objectif limité de cette disposition. En particulier, il contestait que la Haute Autorité ait, à bon droit, inclu dans sa recommandation les buts énoncés au paragraphe 10 de la Convention, aux articles 2 à 5 du Traité et la mission définie à l'article 60 du Traité. La Cour rejette cette argumentation. Elle souligne qu'« il est de droit et de jurisprudence que les dispositions du Traité forment un tout ; qu'elles se complètent et se suppléent réciproquement ». Les dispositions de la Convention relative aux dispositions transitoires elles-mêmes, si elles sont temporaires quant à la procédure de leur réalisation, sont permanentes dans les principes qu'elles établissent. La Cour souligne que la recommandation de la Haute Autorité s'inspire de l'article 86, alinéa 1^{er} du Traité, qui oblige les Etats membres à faciliter la Communauté dans l'accomplissement de sa mission : loin d'imposer aux Etats membres des devoirs nouveaux, elle ne vise qu'à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et, plus particulièrement, à la Haute Autorité, l'accomplissement de sa mission en matière de prix (article 60). Elle vise à interdire que des dérogations secrètes soient apportées aux tarifs de transports publiés. Celles-ci, en effet, dépouillent de toute son utilité la publication des tarifs et risquent de fausser les calculs établis par les concurrents sur la base de tarifs qu'ils peuvent normalement croire effectifs et appliqués. Arrêt 9-61, Recueil, VIII, 452 à 454.

La Cour eut à trancher deux types de conflits entre la Haute Autorité et certains Etats membres. Par ses arrêts du 15 juillet 1960 (45) et du 12 juillet 1962 (46), interprétant l'article 70 en le replaçant dans le cadre général du Traité, la Cour a parfaitement délimité les compétences de la Haute Autorité dans le domaine des transports. Elle a rejeté la conception maximaliste, défendue par l'exécutif communautaire. Ce dernier entendait exercer, en ce domaine, une compétence réglementaire. Mais la Cour a également rejeté la conception minimaliste, défendue par certains gouvernements. Selon ces derniers, la Haute Autorité aurait été complètement dépourvue de moyens d'intervention dans ce domaine. Cette thèse vidait évidemment de tout contenu les obligations découlant pour les Etats contractants de l'article 70 du Traité. Elle réduisait ces dispositions à un « simple programme général ». La Cour a constamment rejeté cette conception.

En conclusion, si la Haute Autorité *ne peut* exercer directement un pouvoir réglementaire à l'égard des entreprises de transport, elle *doit*, cependant, par la voie de recommandations, imposer aux Etats membres le respect des obligations qui, en matière de transports, découlent pour eux du Traité.

Par ses arrêts rendus en matière de transports, la Cour a donné, de l'article 70 du Traité, une interprétation complète. Elle a tout d'abord rejeté la conception du gouvernement fédéral allemand selon laquelle les dispositions de l'article 70, premier alinéa, n'établirait qu'un « programme général ». La Cour a estimé, au contraire, que le principe de non-discrimination édicté par l'article 70 était « directement applicable ». La Cour eut ensuite à préciser à quelles conditions pouvaient être autorisés les « tarifs de soutien » et admis les « tarifs de concurrence ». Elle fit triompher une conception étroite, garante du respect du principe de non-discrimination. Les tarifs de soutien ne peuvent être autorisés, par la Haute Autorité, que dans des circonstances exceptionnelles. La situation économiquement ou géographiquement défavorable d'une entreprise ne saurait les justifier. Les tarifs de concurrence sont très généralement admis, mais ils ne doivent exister que dans « l'intérêt exclusif » du transporteur. La Cour eût enfin à se prononcer sur les pouvoirs qui, pour assurer la transparence du marché des transports, reviennent à la Haute Autorité. Dans ce domaine, la Cour dénia à la Haute Autorité tout pouvoir d'exécution des dispositions du traité, par voie de décision. Le Traité de la C.E.C.A. ne consacre, en effet « in expressément, ni implicitement », une telle compétence. En revanche, la Cour considéra que la Haute Autorité pouvait intervenir par la voie de recommandations qui, obligatoires dans les buts qu'elles assignent, laissent à leurs destinataires

(45) 20 et 25-59.

(46) 9-61.

le choix des moyens propres à atteindre ces buts. En dépit du caractère partiel de l'intégration réalisée par le traité de la C.E.C.A., et contre l'opinion défendue par plusieurs Etats membres, la Cour reconnut ainsi à la Haute Autorité le pouvoir d'imposer le respect des règles de publicité des transports.

Au delà de cette interprétation de l'ensemble des dispositions de l'article 70 du Traité, les arrêts de la Cour eurent de très importantes conséquences pratiques. Ils eurent d'abord des conséquences directes : rejet définitif de tels tarifs de soutien, acceptation de tels tarifs de concurrence, etc... Ils eurent également des conséquences indirectes. Nous avons souligné (47) que les arrêts de la Cour du 10 mai et du 15 juillet 1960 (27 à 29-58 et 24 à 34-58) entraînèrent la mise en application de nouvelles mesures tarifaires sur les voies de la Deutsche Bundesbahn, prélude à un règlement des conflits qui ont longtemps opposé la sidérurgie lorraine et l'autorité tarifaire allemande. Il est, enfin, encore trop tôt pour mesurer les conséquences de l'arrêt du 12 juillet 1962 (9-61) par lequel la Cour a reconnu que la Haute Autorité était habilitée à contraindre les Etats à faire respecter la « transparence » du marché des transports. Il est, cependant, d'ores et déjà permis de considérer que cet arrêt donne à la Haute Autorité les moyens d'aboutir à cette « solution d'ensemble du problème de la connaissance des prix et conditions de transport » qu'elle cherche à promouvoir, en vain, depuis plusieurs années (48). Sans doute, la publication de tous les prix, barèmes et dispositions tarifaires applicables aux transports de charbon et d'acier, à l'intérieur de la Communauté, rencontrera-t-elle, en particulier pour certains types de transports, d'assez grandes difficultés pratiques (49). Elle est, toutefois, nécessaire en vue d'assurer le respect et le contrôle du principe de non-discrimination et de rendre possible l'harmonisation des prix et conditions de transport. La nécessité de cette harmonisation est plus évidente encore depuis que la Commission de la C.E.E. s'efforce, quant à elle, de définir une « politique commune des transports » dans les domaines soumis à sa juridiction (50).

(47) Cf. *supra*, p. 491.

(48) Dixième rapport général de la Haute Autorité, p. 234-235. Cf. également le 13^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 208 et s... La Haute Autorité y explique que « chargée d'apprécier l'aptitude des mesures proposées par les gouvernements à atteindre les buts visés par le traité, (elle) fonde, *cas par cas*, cette appréciation sur l'aptitude de ces mesures à réaliser la transparence du marché des transports... La recommandation 1-61, ajoute-t-elle, vise la publicité et non la formation des prix et conditions de transport. C'est donc dans ce seul cadre que peuvent être appréciées les mesures présentées par les gouvernements. »

(49) Dans son recours n° 20-59, le gouvernement italien signale que 60 000 entreprises de transports automoteurs participent au marché italien des transports. « Ce grand nombre d'entreprises de dimension généralement très réduite, opérant en toute liberté, assure, pour chaque opération particulière, les prix et conditions selon les caractéristiques techniques et économiques de l'opération et la situation commerciale du marché. » (Cf. arrêt 20-59, Recueil, VI, 681.)

(50) Cf. à ce sujet le 4^e rapport général de la Commission de la C.E.E., n° 138 à 146.

La Cour a, par ses arrêts, déterminé dans une large mesure, l'ensemble de la politique des transports de la C.E.C.A. Le Traité était laconique dans ce domaine. En raison du caractère partiel de l'intégration réalisée par la C.E.C.A., les transports n'étaient, en effet, concernés que par voie incidente. Ainsi s'expliquent les nombreux conflits qui surgirent entre la Haute Autorité et certains Etats membres. Ceux-ci souhaitaient rester entièrement maîtres de leur politique de transport. La Cour ne leur a pas laissé cette liberté. Elle a forgé les armes, souples mais efficaces, grâce auxquelles la Haute Autorité peut progressivement assurer l'intégration des transports de charbon et d'acier.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'étude des arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, rendus à ce jour dans le cadre de la C.E.C.A., nous a permis de faire apparaître quelle peut être l'étendue du contrôle juridictionnel sur les activités communautaires. Certaines interventions de la Haute Autorité rencontrent, en effet, une vive résistance de la part des entreprises. Ces dernières intentent alors de multiples recours devant la Cour, contestant, par les moyens les plus divers, l'ensemble des décisions de la Haute Autorité. Tel fut le cas, lors de l'institution des mécanismes de péréquation des ferrailles. La Cour eut l'occasion d'apprécier la légitimité de l'institution elle-même, de vérifier la légalité de ses modalités et d'en contrôler le fonctionnement. A tous les points de vue, et dans toutes ses étapes, la péréquation des ferrailles fut ainsi soumise au contrôle juridictionnel.

Les arrêts rendus par la Cour de Justice sont ainsi très divers et d'inégale portée. Certains d'entre eux ont une importance capitale et font figure d'arrêts de principe. L'exemple le plus remarquable est sans doute celui des arrêts Meroni (51) par lesquels la Cour, traçant avec précision les limites dans lesquelles devait être contenue toute délégation de pouvoir, a condamné toute forme de dirigisme professionnel.

Dans l'exercice de son contrôle juridictionnel, nous l'avons vu, la Cour de Justice ne s'est pas enfermée dans les limites étroites qui auraient pu résulter d'une conception stricte des moyens de droit susceptibles d'être invoqués. C'est par exemple, sur la base de la violation des formes substantielles, qu'elle annule une décision par laquelle la Haute Autorité avait autorisé que soit exigé du négociant en gros, admis à la première main auprès des comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, qu'il remplisse certaines conditions (52). Mais le contrôle de la Cour ne reste pas formel pour autant : vérifiant l'existence des motifs de la décision attaquée, la Cour contrôle également la légitimité des motifs invoqués, appréciant l'opportunité de la décision. De même, statuant sur le recours des

(51) Arrêts du 13 juin 1958-59 et 10-56, cf. *supra*, p. 381.

(52) Arrêt 18-57 du 20 mars 1959, cf. *supra*, p. 443.

entreprises charbonnières de la Ruhr contre la décision de la Haute Autorité leur refusant l'autorisation de constituer un cartel unique de vente (53), la Cour examine le moyen tiré de la violation de la loi. Aussi est-elle théoriquement enfermée dans les limites, fixées par l'article 33, à son pouvoir de contrôle dans une telle hypothèse. Elle ne doit pas apprécier les circonstances de fait, ni se prononcer sur l'opportunité économique de la décision entreprise. En réalité, la Cour refuse de « fermer les yeux aux réalités » (54) et se livre à une étude du marché moderne de l'énergie, de première importance.

C'est qu'en effet, il y a, entre les exigences d'une politique économique et la norme juridique, un constant décalage. Les Traités instituant les Communautés européennes déterminent abstraitement les règles de la concurrence sur le marché, mais ces règles ne sont jamais directement applicables. Le Traité de la C.E.C.A. interdit ainsi, en principe, la cartellisation des entreprises, mais il permet l'autorisation de certains accords de vente ou d'achat entre elles (55). Ces accords ne doivent pas fausser le « jeu normal » de la concurrence ; ils doivent contribuer à une amélioration « notable » dans la production ou la distribution. De telles exigences ou de telles limites supposent, pour être appliquées en pratique, que soit appréciée la situation économique dans son ensemble. De plus, cette appréciation elle-même ne peut être faite dans l'absolu, une fois pour toutes. La Cour statuant sur le recours des entreprises charbonnières de la Ruhr (57), souligne que l'influence d'un accord de vente déterminé sur le jeu de la concurrence dépend non seulement de l'importance propre de la production contrôlée par le cartel, mais aussi de son importance relative. Elle ajoute que l'influence d'un accord de vente dépend également de l'importance des unités économiques qui, s'il est autorisé, vont se trouver en face de lui sur le marché. Suivant en cela les conclusions des requérantes, elle estime enfin que l'influence réelle d'un accord ne peut être exactement appréciée qu'en recherchant l'influence éventuelle des unités économiques qui placent sur le marché des produits de substitution (58). Aussi, dégageant la quintessence des dispositions du Traité en cette matière, la Cour y voit la nécessité de maintenir une « dose minimum » (58) de concurrence sur le marché. Il appartient à la Cour

(53) Arrêt 13-60 du 18 mai 1962, cf. *supra*, p. 454.

(54) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 209.

(55) Article 65 du Traité instituant la C.E.C.A.

(56) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 167.

(57) Cf. *supra*, p. 458.

(58) Arrêt 13-60, Recueil, VIII, 216.

(59) La rédaction des arrêts elle-même est révélatrice du rôle joué par la Cour : loin de se borner à de brefs attendus, la Cour développe toujours très longuement les raisons qui l'ont conduite à trancher dans tel ou tel sens. (Cela s'explique sans doute par la délicate mission dont elle est investie, particulièrement lorsqu'elle statue sur un litige opposant un Etat membre à un autre Etat membre ou à un organisme communautaire. Mais c'est précisément à cette mission juridic-

d'assurer, en dernier ressort, le respect de cette exigence. Elle ne saurait le faire en se bornant à l'application d'une simple règle de droit ; elle doit, au contraire, apprécier l'ensemble de la situation économique afin de déterminer si, dans un cas précis, un accord de vente ou d'achat fausse ou non le jeu normal de la concurrence.

Dans chaque cas d'espèce, la Cour doit fixer le seuil à partir duquel la concurrence serait compromise.

Ainsi, par les recours dont elle est saisie, la Cour est-elle conduite à déterminer une part très importante de la politique générale des Communautés (59). La jurisprudence de ses arrêts en donne de remarquables illustrations, et tout particulièrement en deux hypothèses.

C'est en période de crises qu'apparaissent les conflits les plus nombreux et c'est, en cette période, que leur solution s'avère la plus délicate. La crise entraînée par la surproduction charbonnière, vit ainsi s'opposer la Haute Autorité, les Etats, les entreprises. La politique communautaire fut mise en cause devant la Cour sous ses aspects les plus variés, qu'elle vise à stabiliser les prix, à protéger le marché intérieur belge ou à assurer le respect de la concurrence dans la Ruhr. De même la crise entraînée par la pénurie de la ferraille vit les interventions communautaires devenir plus pressantes et les recours se multiplier. Dans tous ces cas, la Cour de Justice s'est prononcée sur la légitimité des interventions communautaires et leur a assigné des limites.

C'est en fonction des circonstances économiques, à l'appréciation desquelles elle s'est toujours livrée dans ses arrêts importants, que la Cour de Justice a fait prévaloir les politiques économiques qui, seules, lui semblaient compatibles avec le Traité.

En période normale, toutefois, d'importants conflits peuvent également surgir entre les Etats, les entreprises et les organes communautaires. Si la négociation ne permet pas de les résoudre, ils sont portés devant la Cour. Tel fut le cas en matière de transport. La variété des recours fut telle que la Cour eût à décider des pouvoirs qu'il appartenait à la Haute Autorité d'exercer en ce domaine et qu'elle eût à se prononcer sur la légitimité de l'ensemble de la politique communautaire des transports. Ecartant certaines interventions, acceptant les autres mais les corrigeant parfois, la Cour a joué un rôle d'autant plus important en la matière que les textes du Traité étaient plus laconiques. Jamais peut-être encore la jurisprudence communautaire n'avait été aussi prétorienne.

tionnelle qu'elle doit l'importance de son rôle.) Ainsi, ses arrêts ne se tournent pas seulement vers le passé : ils sont assez précis pour guider dans l'avenir la politique de la Haute Autorité, des Etats, des entreprises.

CONCLUSION GENERALE

L'origine du gouvernement des juges dans les Communautés européennes réside en un triple phénomène.

Les Traités instituant les Communautés n'ont pas réussi à instaurer un véritable équilibre des pouvoirs. Le pouvoir de mettre en application les dispositions des Traités par des décisions, de caractère général ou individuel, a été réservé aux organes exécutifs. Le Parlement ne dispose d'aucune compétence législative et reste, à cet égard, un simple organe de consultation. Cette situation n'est d'ailleurs pas étonnante. M. P.M. Gaudemet parlant de « la caducité de la distinction aristotélicienne » des trois pouvoirs (1) souligne que « ... la distinction des trois fonctions législative, exécutive et judiciaire... ne correspond plus à la réalité de l'Etat moderne. Les Assemblées parlementaires semblent en effet aujourd'hui incapables d'élaborer la législation nécessaire à l'Etat. Celle-ci est devenue trop complexe, trop technique pour pouvoir être utilement établie par les parlements » (2). M. Gaudemet ajoute aussitôt, cependant, qu'il « pourra être conféré à une assemblée représentative... un pouvoir de contrôle » (3). Il incombera au Parlement « de surveiller l'action gouvernementale, d'en signaler les faiblesses, d'en sanctionner éventuellement les erreurs » (4). Et c'est bien ainsi qu'a été conçu le rôle du Parlement européen, qui, contrôlant l'action des organes exécutifs superétatiques, peut les censurer. Toutefois, ce n'est là aujourd'hui qu'une simple apparence. Le contrôle parlementaire dans les Communautés ne s'exerce, nous l'avons vu (5), que sur les organes superétatiques, sans pouvoir s'étendre à l'activité des Conseils de Ministres, pourtant essentielle. De plus, il est lourd à mettre en œuvre et ne peut jouer que

8

(1) P.-M. GAUDEMET, *La séparation des pouvoirs*, « Mythe et Réalité », Dalloz, 1961, chronique, p. 123.

(2) P.-M. GAUDEMET, *op. cit.*, p. 123.

(3) P.-M. GAUDEMET, *op. cit.*, p. 124.

(4) P.-M. GAUDEMET, *op. cit.*, p. 124.

(5) Cf. *supra*, p. 33.

dans de strictes conditions de majorité. En revanche, la Cour de Justice, étendant son contrôle sur tous les actes communautaires de caractère décisoire et statuant en dernier ressort, est le seul véritable contrepoids à l'exercice de leurs pouvoirs par les organes d'action des Communautés.

Par l'institution des Communautés européennes, les Etats membres ont consacré entre eux une sorte de fédéralisme partiel, ou plus exactement de fédéralisme fonctionnel. Aussi est-il de la première importance qu'y soit respecté le principe de spécialité. La Cour doit sans cesse assurer que les organes communautaires ne sortent pas de la sphère des compétences qui leur ont été remises ; par contre, sanctionnant tout empiètement étatique, elle est garante de l'exclusivité des compétences communautaires.

C'est enfin essentiellement une unification économique que visent les trois traités. Or, entre la réalité économique et l'élaboration d'un droit nouveau, il y a une irréductible différence. L'organe d'action cherche à atteindre des objectifs économiques tels que le plein emploi ou l'élévation du niveau de vie ; ce sont là des notions qui ne peuvent être saisies que par une analyse économique de la réalité. Le juge, quant à lui, voudrait disposer de critères simples, clairs et objectifs lui permettant d'appliquer sans difficulté la règle aux situations concrètes. Mais, nous l'avons vu, tel est rarement le cas en matière économique. Presque toujours, le juge doit se livrer à une appréciation de la situation économique dans son ensemble car c'est là un indispensable préalable à l'application des règles juridiques. Mais c'est là également la source de l'immense pouvoir dont il est investi. Rien ne vient le freiner, pas plus dans l'analyse de la situation économique que dans les conclusions qu'il en tire (6).

Faut-il voir alors, dans l'exercice du « gouvernement » par les juges, l'aboutissement extrême d'une conception technocratique du pouvoir et, comme certains n'hésitent pas à le faire (7), opposer les Communautés européennes et la « démocratie » ?

Certes, des conflits peuvent effectivement surgir entre les « politiques », parlementaires, ministres ou commissaires, et les juges. Les premiers, investis de l'autorité que donne le suffrage universel, peuvent

(6) Soulignant que la Cour « a pénétré dans le domaine du *gouvernement économique* à peu près partout, mais notamment dans les affaires qui ont porté sur le marché de la ferraille, sur le régime de la distribution du charbon de la Ruhr, sur les tarifs des transports ferroviaires », M.-P. REUTER ajoute que la Cour « a non seulement (modifié) les décisions de la Haute Autorité, mais (qu') elle a fait échec à des volontés certaines du Conseil des ministres, par exemple, lorsqu'il s'est agi d'adapter le traité à la situation de la Ruhr en le modifiant » (P. REUTER, in *Mélanges Rolin, op. cit.*, pp. 277-278).

(7) Cf. notamment la *Revue Economie et Politique*, 10 années de C.E.C.A., numéro spécial (octobre 1962), p. 89.

décider, à un moment donné, de promouvoir dans les Communautés, une politique résolument dirigiste, planificatrice, voire socialiste. Le juge, investi par les traités d'une mission essentielle, protéger les personnes privées, ne risque-t-il pas de s'y opposer ? Nul doute, en effet, qu'une interprétation restrictive des traités ne conduise à interdire toute politique économique qui ferait de l'autorité, son principe. Sans doute, une révision des dispositions des Traités pourrait-elle alors intervenir. Mais elle serait lourde à mettre en œuvre et il peut fort bien arriver que les conditions d'un changement de politique économique soient réunies et que la révision soit, par ailleurs, politiquement impossible. La Cour pourrait, à l'instar de la Cour Suprême américaine au début de ce siècle, apparaître comme la protectrice d'une minorité conservatrice, voire d'un groupe d'intérêts.

Certes, avec l'entrée en application des Traités de Rome, le « gouvernement des juges » dans les Communautés européennes ne peut-être que renforcé. Les pouvoirs de la Cour y sont, en effet, plus grands que dans la C.E.C.A. De plus, les nouveaux traités, beaucoup plus que le traité instituant la C.E.C.A., constituent des traités-cadres ; plutôt que d'aménager dans le détail les règles applicables sur le marché commun, ils attribuent plus volontiers des compétences déterminées aux organes communautaires. Aussi, laissent-ils à ces derniers, et particulièrement à la Cour de Justice, une marge d'appréciation plus grande encore que le traité instituant la C.E.C.A.

Ce serait toutefois faire preuve de vues bien excessives, au moins actuellement, que de s'en tenir à une conception aussi tranchée. La Cour de Justice a joué, au cours des premières années, un rôle décisif dans la politique communautaire, mais, dans sa mission d'interprétation des traités, elle est restée très prudente. Ainsi, par exemple, exigeant le respect d'une dose minimum de concurrence sur le marché, la Cour a su tenir, entre des exigences et des conceptions opposées, un « juste milieu ». Si elle est restée constamment assez exigeante dans le respect des conditions de forme et de fond apportées par le Traité à l'exercice de leurs pouvoirs par les organes communautaires, elle a souvent laissé à ces derniers, et notamment à la Haute Autorité, une assez grande marge d'appréciation.

De plus, et surtout, il ne faut pas perdre de vue le mode de nomination des juges et le caractère provisoire de leurs fonctions. Un renouvellement partiel de la Cour a lieu tous les trois ans, portant alternativement sur trois juges et sur quatre juges. Les juges sont, nous le savons, nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres. C'est là, pour les Etats, une garantie capitale. Si, par sa jurisprudence, la Cour paralysait la politique communautaire, elle n'aurait entre ses mains qu'une arme bien fragile et son « gouvernement » se révélerait bien éphémère...

BIBLIOGRAPHIE

Cette Bibliographie est consacrée uniquement aux Communautés européennes, et plus spécialement aux problèmes soulevés par la Cour de Justice des Communautés et par sa place dans l'édifice institutionnel communautaire. Aussi, cette Bibliographie ne comprend-elle pas tous les ouvrages qui ont pu être cités dans cette thèse.

I. — Les Institutions des Communautés européennes, problèmes généraux

II. — La Cour de Justice de la C.E.C.A.

III. — La Cour de Justice des Communautés

IV. — Etudes de Jurisprudence

V. — Documents consultés

I. — LES INSTITUTIONS DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. PROBLEMES GENERAUX.

1) OUVRAGES.

BOISSON, Antoine : *L'Assemblée des Communautés européennes*, thèse, Paris, 1958, 284 p. (dact.).

CARTOU, Louis : *Le Marché commun et le Droit public*, Paris, Sirey, 1959, 199 p. (avec une préface de M. Georges Vedel).

CATALANO, Nicolas : *Manuel de Droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1962, 455 p.

ECONOMIDÈS, Constantin P. : *Le Pouvoir de décision des organisations internationales européennes*, A.W. Sythoff, Leyde, 1964, 260 p.

GINESTET, Pierre : *L'Assemblée parlementaire européenne*, Paris, PUF, 1959, 128 p. (collection « Que sais-je ? » avec un avant propos de Robert Schuman).

HOUBEN, P.-H. J. : *Les Conseils de ministres des communautés européennes*, A.W. Sythoff, Leyde, 1964, 259 p.

KOVAR, Robert : *Le pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.*, Paris, L.G.D.J., 1964, 348 p.

KURRER, Dietrich : *Quelques aspects juridiques de la Haute Autorité supranationale de la C.E.C.A.*, thèse, Paris, 1953 (dact.).

LAPIE, Pierre-Olivier : *Les trois communautés*, Paris, Arthème Fayard, 1960, 237 p.

- LEVY, Jean-Pierre : *L'exécutif européen dans la C.E.C.A. et dans la C.E.E.*, thèse, Strasbourg, 1959, 196 p.
- L'HUILLIER, Fernand : *Les institutions internationales et transnationales*. Paris, P.U.F., 1961, 295 p.
- LUJBISALVJEVIK, P. : *Les problèmes de la pondération dans les institutions européennes*. A.W. Sythoff-Leyden, 1959, 160 p. (avec une préface de M. Paul REUTER).
- MANZANÉRÈS, Henri : *Le Parlement européen*. Paris. Berger-Levrault, 1964, 321 p.
- MASON, Henry : *The european coal and steel community. Experiment in supranationalism*. La Haye. M. Nijhoff, 1955, 153 p.
- MATHIJSEN, P. : *Le droit de la C.E.C.A. ; une Etude des sources*. La Haye. M. Nijhoff, 1958, 208 p.
- MONACO, Ricardo : *La istituzioni internazionali di cooperazione europea*. Milan. Giuffrè, 1956, 100 p.
- PINTO, Roger : *Les organisations européennes*. Paris, Payot, 1963, 450 p.
- PRIEUR, Raymond : *Les relations internes et externes de la C.E.C.A.* Paris, Montchrestien, 1958, 311 p.
- PRIEUR, Raymond : *La C.E.C.A., activité et évolution*. Paris, Montchrestien, 1962, 496 p.
- REUTER, Paul : *La C.E.C.A.* Paris, L.G.D.J., 1953, 280 p.
- ROBERTSON, A.H. : *European institution ; cooperation, integration, unification*. London, Stevens, XIX, 372 p.
- ROSENSTIEL, F. : *Le principe de supranationalité*. Paris, Pedone, 1962, 180 p.
- SOTO, Jean de : *La C.E.C.A.* Paris, P.U.F., 1958, 128 p. (Collection « Que sais-je ? »).
- VIGNES, Daniel : *La C.E.C.A., un exemple d'administration économique internationale*. Paris, L.G.D.J., 1956, 196 p.

2) Articles :

- BEDR, Gerhard : *The Balance of Power in the european communities*. European Yearbook, V, 1959, pp. 73-79.
- CHAUMONT, Charles : *La signification du principe de spécialité des organisations internationales*. Mélanges Henri Rolin, 1964, pp. 55-66.
- COLLIARD, Claude-Albert : *Le règlement des différends dans les organisations internationales de caractère politique*. Mélanges Basdevant, 1960, pp. 176-182.
- COLLIARD, Claude-Albert : *Quelques réflexions sur la structure et le fonctionnement des organisations internationales*. Mélanges Henri Rolin, 1964, pp. 67-79.
- DRAGO, Roland : *La pondération dans les organisations internationales*. Annuaire français de droit international, 1956, pp. 529-547.
- DUPUY, René-Jean : *Le droit des relations entre les organisations internationales*. Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1960, II.
- DUPUY, René-Jean : *Du caractère unitaire de la C.E.E. dans ses relations extérieures*. Annuaire français de droit international, 1963, pp. 779-825.
- GANSACCHI, G. : *Les éléments fédéraux de la C.E.E.* Mélanges Gidel, 1961, pp. 91-104.
- HAHN, Hugo J. : *International and supranational Public Authorities*. Law and Contemporary Problems. Vol. 26, n° 4, 1961, pp. 638-665.
- HÉRAUD, Guy : *L'inter-étatique, le supranational et le fédéral*. Archives de philosophie du droit, 1961, pp. 179-191.
- KOPELMANAS, Lazare : *L'exercice de leurs pouvoirs par les institutions de la C.E.C.A.* Le droit social, 1954, pp. 524-539.

- KOVAR, Robert : *Le testament de la C.E.C.A.* Revue trimestrielle de droit européen, 1965, pp. 255-259.
- LASSALLE, Claude : *Aspects institutionnels de la C.E.C.A.* Revue du droit public, 1958, pp. 410-451.
- MERLE, Marcel : *Le pouvoir réglementaire des institutions internationales.* Annuaire français de droit international, 1958, pp. 341-369.
- OLIVIER, Gérard : *Unité et variété dans la structure des communautés européennes.* Il diritto dell'economica, 1961, pp. 1095-1118.
- PETOT, Jean : *Des Communautés européennes à la Fédération.* Revue générale de droit international public, 1960, pp. 335-367.
- REUTER, Paul : *La C.E.C.A.* Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1952, II.
- REUTER, Paul : *Les institutions de la communauté à l'épreuve.* Le droit social, 1954, pp. 518-523.
- REUTER, Paul : *Communautés européennes et techniques d'unification.* (Colloque des Facultés de Droit, Lille, juin 1959). Paris, Sirey, 1960, pp. 15-25.
- REUTER, Paul : *Les institutions européennes.* Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1963, pp. 43-54.
- RIVERO, Jean : *Le problème de l'influence des droit internes sur la Cour de Justice de la C.E.C.A.* Annuaire français de droit international, 1958, pp. 295-308.
- ROBLOT, René : *Les relations des entreprises assujetties à la C.E.C.A.* Le droit social, 1954, pp. 561-568.
- SIDJANSKI, Dusan : *L'originalité des communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs.* Revue Générale de droit international public, 1961, pp. 40-96.
- SIDJANSKI, Dusan : *Un talon européen, la supranationalité.* Centre européen de la culture, n° 3, 1960-1961, pp. 38-56.
- SOTO, Jean de : *Les relations internationales de la C.E.C.A.* Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1956, II.
- SOTO, Jean de : *Le problème de l'exécutif dans les Communautés européennes.* (Colloque des Facultés de Droit, Lille, juin 1959.) Paris, Sirey, 1960, pp. 121-156.
- SOULE, Yves-Pierre : *Comparaison entre les dispositions institutionnelles du Traité C.E.C.A. et du Traité C.E.E.* Revue du Marché commun, 1958, pp. 95-102 et 208-216.
- TEITGEN, Pierre-Henri : *Les étapes de l'idée européenne.* Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1963, pp. 13-42.
- WÆLBROECK, Michel : *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes.* Mélanges Henri Rolin, 1964, pp. 506-516.

II. — LA COUR DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

1) OUVRAGES GENERAUX.

- DELVAUX, Louis : *La Cour de Justice de la C.E.C.A.* Exposé sommaire des principes, Paris, L.G.D.J., 1956, p. 334.
- KREUZER, Dieter : *Die Rechtsstellung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften als Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* Thèse, 1960, p. 133.
- LAURENT, Madeleine : *La Cour de Justice de la C.E.C.A.,* Thèse, Paris, 1957, p. 270 (dact.).

VALENTINE, D.-G. : *The Court of Justice of European Coal and Steel Community*. Deu Haag : Nijhoff, 1955, XI, p. 273.

2) ARTICLES D'ORDRE GENERAL.

ANTOINE, Antoine : *La Cour de Justice de la C.E.C.A. et la Cour internationale de Justice*. Revue générale de droit international public, 1953, pp. 210-261.

BREITNER, Franz : *Europäische Gerichtsbarkeit. Das Justizrecht der supranationalen europäischen Gemeinschaften*. Frankfurt : Metzner Verlag, 1954 (Dokumente H. VI), pp. 1-47.

BREITNER, Franz : *Supranationaler Rechtsschutz. Sein Umfang und seine Organisation innerhalb der Gemeinschaft*. Europa-Archiv, 9. Jahrgg. 1954, pp. 6263-6272.

BUERGENTHAL, Thomas : *Appeals for Annulment by Enterprises in the European Coal and Steel Community*. The American Journal of Comparative Law, n° 3, 1961, pp. 227-252.

DIETRICH, Philippe de : *Le recours en annulation devant la Cour de Justice de la C.E.C.A.* (Annales de la Faculté de Droit d'Aix, 1959, n° 51.)

DURANTE, Francesco : *La Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*. Rivista di diritto internazionale, 1953, Vol. XXXVI, Fasc. 1-2, pp. 143-154.

GASPARRI, Pietro : *Appunti sulla Corte di Giustizia della Comunità del Carbone e dell'Acciaio*. Rivista di diritto processuale, Vol. 8, 1953, Parte prima, pp. 215-235.

HOUTTE, Albert Van : *La Cour de Justice de la C.E.C.A.*, Annuaire européen, T. II, 1956, pp. 183-222.

JEANTET, Fernand-Charles et Jacques LOESCH : *La Cour de Justice de la C.E.C.A. Les juridictions internationales*. Paris : Dalloz et Sirez, 1958, pp. 114-239. (Union internationale des avocats.)

LACRANGE, Maurice : *La Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*. (Revue du Droit public, 1954, pp. 417-437.)

L'HUILLIER, Jean : *Une conquête du droit administratif français. Le contentieux de la C.E.C.A.* Recueil Dalloz, 1953, Chron. XII, pp. 63-66.

MATHIJSEN, P.S.R.F. : *Het Hof van Justitie van de Europese gemeenschap voor Kolen en Staal international hof*. Volkenrechtelijke opstellen ter ere van de hoogleraren B.M. Telders, F.M. Baron van Asbeck en J.H.W. Verzijl aangeboden door oud-leerlingen op 26-11-1957. Zwolle : Tjeenk Willink 1957, pp. 82-100.

MATTHIES, Heinrich : *Der Gerichtshof der Montanunion und dritte Länder*. Oesterreichische Juristenzeitung, 10. Jahrgg, 1955, pp. 75-76.

MATTHIES, Heinrich : *Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion*. Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Bd. XVI-1955-56, pp. 427-450.

MOSER, Berthold : *Der Gerichtshof der Montanunion und seine Bedeutung für Oesterreich*. Oesterreichische Juristenzeitung, 9. Jahrgg, 1953, pp. 413-420.

MOSER, Berthold : *Die überstaatliche Gerichtsbarkeit der Montanunion*. Wien : Manz Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1955, p. 79.

MUNCH, Fritz : *Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan*. Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie, Festschrift für R. Laun, 1953, pp. 123-144.

OPHUELS, C.F. : *Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan*. Neue Juristische Wochenschrift, 4, Jahrgg, 1951, pp. 693-697.

RICHEMONT, Jean de : *Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*. La Cour de Justice. Code annoté. Paris : Librairie du Journal des Notaires et des Avocats, 1954, XI, p. 651.

- RIESE, Otto : *Erfahrungen aus der Praxis des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. Deutsche Richterzeitung, 36, Jahrgg, 1958, Heft 10, pp. 270-274.
- ROLIN, Henri : *La Cour du Charbon et de l'Acier*. Journal des Tribunaux, n° 3899, 1951.
- SCHLOCHAUER, Hans-Jügen : *Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. Archiv des Völkerrechts, Bd. 3-1951-1952, pp. 385-414.
- SCHLOCHAUER, H.J. : *Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden*. Frankfurt : Klostermann, 1952, p. 39.
- SCHWEIZER, J. : *La Cour de Justice du pool charbon-acier*. Echo des Mines et de la Métallurgie, n° 5, 1953, pp. 315-317.
- SECHE, Jean-Claude : *La notion d'intérêt à agir sans le droit de la C.E.C.A.* Revue générale de droit international public, n° 2, 1962, pp. 299-356.
- STEINDORFF, ERNST : *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. Frankfurt, M. : Klostermann, 1952, p. 173.
- STEWART, S. : *The Court of the Coal and Steel Community*. British Journal of Administrative Law, March 1955.
- VALENTINE, D.-G. : *The Competence of the Court of Justice of the European Coal and Steel Community*. Symbolae Verzijl, La Haye : Nijhoff, 1958, pp. 387-402.

III. — LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

1) *OUVRAGES GENERAUX.*

- BEER, Gerhard : *Judicial Control of the European Communities*. London : Stevens, 1962, XIX, 268 p.
- BACHLE Hans-Ulrich : *Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*. Berlin : Duncker et Humblot, 1961, 149 p.

2) *ARTICLES D'ORDRE GENERAL :*

- AYDALOT, Maurice : *Le présent et l'avenir de la Cour de Justice de la Communauté*. Bulletin de l'Association des Juristes européens, n° 13-14, 1963, pp. 31-48.
- BERR, Mario : *Lineamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e delle sue competenze*. Il diritto dell'economia, n° 3, 1961, pp. 267-287.
- BOGAERT, E. Van : *Le caractère juridique de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 449-461.
- BRAEKERS d'Hugo : *La Cour de Justice européenne en tant que juridiction administrative*. Les lois nouvelles, 77^e année, n° 15, octobre 1959, pp. 683-687.
- BREITNER, Franz : *Enige Aspekte der überstaatlichen europäischen Gerichtsbarkeit*. Monatschrift für deutsches Recht, 12 Jahrgg 1958, pp. 472-474.
- CATALANO, Nicola : *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee. L'integrazione economica europea all'inizio della seconda tappa*. Roma : Jandi Sapi, 1962, pp. 377-398.
- DONNER, A.M. : *The European Court of Justice*. The Law Society's Gazette, Vol. 59, 1962, n° 8, pp. 444-448.
- DONNER, Andreas Matthias : *The Court of Justice of the European Communities. Legal Problems of the European Economic Community and the European Free Trade Association*, (International and Comparative Law Quarterly, Supplementary Publication, n° 1, 1961, pp. 66-75.
- DONNER, Andreas Matthias : *La Giustizia europea, forza della integrazione*. Il Foro Padano, n° 3, 1962, Parte quinta, pp. 26-32.
- ESCH, B. van der : *Rechtsbescherming door het Hof van Justitie van de Europese*

- Gemeenschappen. Rechtsbescherming tegen de Overheid*, Deventer, Antwerpen, 1964, pp. 33-54.
- GAUDET, Michel : *Le Marché Commun devant les juges*. Annales de droit et de sciences politiques, T. XXI, n° 2, 1961, pp. 133-149.
- HAMMES, Charles-Léon : *Le droit des Communautés européennes sous l'aspect de son application juridictionnelle*. De l'importance et de l'intérêt que présente l'examen des problèmes que celle-ci soulève. Revue de l'Université de Bruxelles, n° 4, mai-juin 1962, 20 p.
- HOUTTE, Albert Van : *De bevoegdheid van het Hof van Justitie der E.G.k.S. de Gemeenschappelijke Markt en Euratom*. Rechtskundig weekblad, 21° Jaarg. 1958, pp. 1994-2008.
- JEANTET, Fernand-Charles : *Les Communautés européennes*. Institutions communes aux trois communautés européennes. La Cour de Justice. Juris-Classeur de droit international, Vol. 11, 1960, Fasc. 161 C.
- LAGRANGE, Maurice : *Organisation, fonctionnement et rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Conférence donnée à Paris à l'Institut de droit comparé le 23 février 1963, 38 p. (texte polycopié).
- LAGRANGE, Maurice : *La Cour de Justice des Communautés européennes*. Etudes et Documents du Conseil d'Etat, Paris, Fasc. 17, 1964, pp. 55-79.
- LAGRANGE, Maurice : *Les actions en justice dans le régime des communautés européennes*. Sociaal-Economische wetgeving, Europa-Benelux-Nederland, n° 3, 1962, pp. 81-107.
- LAGRANGE, Maurice : *The Role of the Court of Justice of the European Communities as Seen Through its Case Law*. Law and Contemporary Problems, n° 3, 1961, pp. 400-417.
- LAGRANGE, Maurice : *Le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes*. [Colloque des facultés de droit, Lille (juin 1959)], pp. 41-53.
- LAGRANGE, Maurice : *L'organisation, le fonctionnement et le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Bulletin de l'Association des Juristes européens, n° 13-14, 1963, pp. 5-30.
- LECOURT, Robert : *Rôle de la Cour de Justice dans le développement de l'Europe*. Revue du Marché Commun, n° 60, 1963, pp. 273-275.
- LOYT, Dennis : *The Court of Justice of the European Economic Community*. Current Legal Problems, Vol. 16, 1963, pp. 34-53.
- McMAHON, J.-F. : *The Court of the European Communities*. Journal of Common Market Studies, Vol. I, n° 1, 1962, pp. 1-21.
- McMAHON, J.-F. : *The Court of the European Communities Judicial Interpretation and International Organization*. The British Yearbook of International Law, Vol. XXXVII, 1961, pp. 320-350.
- MIGLIAZZA, A. : *La Corte di Giustizia*. Congrès de Cologne « Dix ans de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes », 24-26 avril 1963, 19 p.
- MIGLIAZZA, Alessandro : *Su alcuni caratteri della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Rivista di diritto internazionale, Vol. XLIII, 1960, pp. 229-256.
- MIGLIAZZA, Alessandro : *L'azione della Corte di Giustizia nei sistemi giuridici delle Comunità Europee e degli stati membri*. Jus, Rivista di scienze giuridiche, Anno 12, 1961, pp. 346-388.
- MIGLIAZZA, Alessandro : *Azioni e provvedimenti di annullamento nel sistema della Corte di giustizia delle Comunità Europee*. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1960, pp. 1482-1552.
- MIGLIAZZA, Alessandro : *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Estratto da Studi Urbinati, Anno XXVII, 1958-1959, Nuova serie A, n° 11, Milano : Giuffrè 1958-1959, 459 p.

- MIGLIAZZA, Alessandro : *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee e il suo ambito di giurisdizione*. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Anno XIV, 1960, n° 2, pp. 495-560.
- MONACO, Riccardo : *Les principes d'interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés européennes*. Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 217-227.
- MONACO, Riccardo : *Observations sur la juridiction de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Paris : Centre français de droit comparé 1962, 19 p. (Le droit des Communautés européennes.)
- MORELLI, Gaetano : *La Cour de Justice des Communautés Européennes en tant que juge interne*. Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Bd. 19, n° 1-3, 1958, pp. 269-274.
- MUNCH, Fritz : *Die Entwicklung der europäischen Gerichtsscarkeit*. Jahrbuch für internationale Recht, Bd. 11, 1962, pp. 324-338.
- PESCATORE, Pierre : *La Cour de Justice en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle*. Congrès de Cologne « Dix ans de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes », 24-26 avril 1963, 39 p. + 6 p.
- PINAY, Pierre : *La Cour de Justice des Communautés européennes*. Revue du Marché Commun, 1958-59, pp. 138-148.
- REUTER, Paul : *Le recours de la Cour de Justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit*. Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 263-283.
- RICHEMONT, Jean de : *La compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes dans les litiges entre particuliers*. Problèmes juridiques pratiques du Marché Commun. Colloque de juristes européens organisé par le Barreau de Lyon les 14 et 15 mai 1962, pp. 132-140.
- RIVERO, Jean : *Le contrôle de la légalité d'après les traités européens*. Cours de droit administratif comparé. Droit public. Paris : Les cours de droit, 1957-1958, pp. 56-90.
- ROUCOUNAS, Emmanuel J. : *Observations sur la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Journal de Jurisprudence hellénique et étrangère, Athènes 1960, pp. 1-23.
- RUEFF, Jacques : *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee e i rapporti economici*. Rivista del diritto commerciale, 62° année, 1964, n° 5-6, pp. 221-232.
- VALENTINE, D.G. : *The Jurisdiction of the Court of Justice of the European Communities to Annul Executive Action*. The British Year Book of International Law 1960, pp. 174-222.
- VALENTINE, D.G. : *The Court of the European Communities*. The Law society's Gazette, Vol. 59, 1962, n° 9, pp. 523-525.

IV. — ETUDES DE JURISPRUDENCE

Ces études sont aujourd'hui trop nombreuses et trop dispersées pour qu'on puisse espérer les avoir toutes rassemblées ici.

- AMPHOUX, Jean : A propos de l'arrêt 26-62 (Société N.V. Algemene transporten expeditie-onderneming van Gend en Loos contre administration fiscale néerlandaise) rendu le 5 février 1963 par la Cour de Justice des Communautés européennes. Revue générale de droit international public, 68° année, 1964, pp. 110-157.
- ASKENAZY, H. : *Les arrêts de la Cour de Justice de Luxembourg concernant la péréquation des ferrailles*. L'écho des mines et de la métallurgie, 1958, pp. 429-432.
- BEER, Gerhard : *The Development of a Community Law by the Court of the European Coal and Stelle Community*, Reprinted from Minnesota Law Review, Vol. 42, n° 5, 1956, pp. 845-878.

- BEHR, Gerhard : *Protection of Private Interest Under the European Coal and Steel Community*. Reprinted from Virginia Law Review, Vol. 42, 1956, pp. 879-925.
- BERRI, Mario : *Brevi note su la « faute de service » della Comunità carboisiderurgica*. Giurisprudenza italiana 1961, Parte terza, Col. 265-268.
- BERRI, Mario : *Note sous l'arrêt de la Cour du 17 juillet 1963* (Af. 13-63). Giustizia Civile, Anno XIII, 1963, n° 10, parte prima, pp. 1985-1992.
- BOULOIS, Jean : *La Jurisprudence de la Cour de Justice de la C.E.C.A., puis de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Chronique de l'Annuaire français de droit international, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964.
- BREBAN, Jean : *Revue de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Revue de droit public et de la Science politique, n° 5, 1962, pp. 873-930.
- BREBAN, Jean : *Note sous l'arrêt de la Cour du 5 février 1963*. (Af. 26-62) Recueil Dalloz, 1963, n° 36, Jurisprudence, pp. 623-626.
- BREITNER, Franz : *Die Bilanz des Montanrichtshofes*. Europa-Archiv, 14. Jahrgg., 1959, pp. 515-520.
- BREITNER, Franz : *Die Chronik des Montanrichtshofes 1953-1956*. Europa-Archiv, 12. Jahrgg., 1957, pp. 9639-9646.
- BREITNER, Franz : *Zwei Jahre Montanrichtsbarkeit*. Europa-Archiv, 10. Jahrgg., 1955, pp. 7243-7250.
- BYE, Maurice : *L'arrêt 13-60 du 18 mai 1962 sur les comptoirs de la Ruhr*. Droit social, 1963, n° 5, pp. 257-272.
- CAVARE, Louis : *Quelques remarques sur les recours en interprétation des arrêts rendus par les cours de justice internationales à propos de l'arrêt n° 5-55 du 28 juin 1955 de la Cour de Justice de la C.E.C.A.* Mélanges Basdevant, Paris : Pédone 1960, pp. 96-113.
- CHEVALLIER, Roger : *L'arrêt 30-59 de la Cour de Justice des communautés européennes*. Revue générale de droit international public, T. XXXIII, 1962, n° 3, pp. 546-580.
- CHEVALLIER, Roger : *Note sous les arrêts de la Cour du 14 décembre 1962*. (Af. 19 à 22-62 et Af. 31 et 32-62. Recueil Dalloz 1963, II-Jurisprudence, pp. 489-493.
- CHEVALLIER, Roger : *La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*. La Gazette du Palais, n° 17-19, 1963, p. 1.
- CHEVALLIER, Roger : *Note à l'arrêt de la Cour du 14 décembre 1962*. (Af. j. 2 et 3-62). Recueil Dalloz 1963, n° 17, II-Jurisprudence, pp. 299-302.
- CHEVALLIER, Roger : *Revue analytique de la jurisprudence de la Cour en 1964*. Revue trimestrielle de droit européen, 1965, p. 260-280.
- CHEVALLIER, Roger : *Méthodes and reasonnig of the european Court in its interpretation of Community Law*. Common Market review, 1964-1965.
- COLLIARD, Claude-Albert : *L'obscur clarté de l'article 37 du Traité de C.E.E.* Recueil Dalloz, 1964, Chronique XXXVII, p. 42 et s.
- DAIG, Hans-Wolfram : *Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in den Jahren 1956 und 1957*. Juristenzeitung, 12. Jahrgg., 1958, pp. 204-207.
- DAIG, Hans-Wolfram : *Die vier ersten Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. Juristenzeitung, 10. Jahrgg., 1955, pp. 361-371.
- DAIG, Hans-Wolfram : *Weitere Urteile des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. (Note sous les arrêts de la Cour 6-54, 1-55, 5-55.) Juristenzeitung, 11. Jahrgg., 1956, pp. 276-279.
- DELVAUX, Louis : *Le contrôle de la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier sur les faits et circonstances économiques*. Annales de droit et de sciences politiques, T. XVIII, n° 1, 1958, pp. 41-58.

- DELVAUX, Louis : *Les premiers éléments de la jurisprudence de la Cour de Justice de la C.E.C.A. dans le domaine du contentieux de l'annulation*. Annales de droit et de Sciences politiques, T. XVI, n° 2, 1956, pp. 139-153.
- FOCSANEAU, Lazar : *Les mesures de sauvegarde à propos des réfrigérateurs italiens*. (Note sous l'arrêt de la Cour du 17 juillet 1963.) (Af. 13-63). Revue du Marché Commun, n° 62, 1963, pp. 391-397.
- FRANCON, André : *Une première interprétation de l'article 85 du Traité de Rome par la Cour des Communautés européennes*. (A propos de l'arrêt Bösch du 6 avril 1962.) Journal du droit international, 90^e année, 1963, n° 2, pp. 390-401.
- GAUDENZI, Sandro : *Tariff Quotas under Article 25 E.E.C. and the Court of Justice*. Common Market Law Review, Vol. 1, pp. 406-427.
- GROOTH, G. de : *Le rejet de la publication obligatoire des prix et conditions de transport du Charbon et de l'Acier. Une analyse de la portée pour les transports de l'arrêt rendu le 15 juillet 1960 dans l'affaire 15-59 par la Cour de Justice des Communautés européennes*. Texte français-allemand. Rotterdam : Stichting Verkeerswetenschappelijk centrum, 1961, 70 p.
- GRASSETTI, Cesare : *La tutela giurisdizionale delle imprese e delle associazioni di imprese nelle Comunità Europee del Carbone e dell'Acciaio*. Rivista di diritto processuale, Anno XII, 1957, pp. 186-201 ou dans : Studi in onore di G.M. Francesco, Vol. II, 1957, pp. 675-694.
- JEANTET, Fernand-Charles : *Les intérêts privés devant la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*. Revue du droit public, n° 3, 1954, pp. 684-713.
- JEANTET, Fernand-Charles : *Note doctrinale sous les arrêts de la Cour de Justice de la C.E.C.A. du 21 décembre 1954, 11 février 1955 et du 28 juin 1955*. Revue du droit public, 1955, pp. 618-631.
- JEANTET, Fernand-Charles : *Observation sous l'arrêt de la Cour du 6 avril 1962, Affaire 13-61*. (Soc. Robert Bosch et Soc. Van Rijn c. Soc. de Gueus.) Juris-Classeur périodique (La semaine juridique n° 24 du 13-6-1962. II-Jurisprudence, n° 12726.)
- JEANTET, Fernand-Charles : *Note à l'arrêt de la Cour du 5 février 1963*. Af. 26-62. Juris-Classeur périodique, n° 19, 1963, II-Jurisprudence, n° 13177.
- JERUSALEM, Franz W. : *Die ersten Urteile des Gerichtshofes der Montan-Union*. Neue juristische Wochenschrift, 8 Jahrgg, 1955, p. 370.
- KOPELMANAS, Lazare : *Note doctrinale sous les arrêts de la Cour de Justice de la C.E.C.A. du 21 décembre 1954 et du 11 février 1955*. Revue du droit public, 1955, pp. 88-97.
- KOVAR, Robert : *Chronique de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Journal de droit international, 1962, 1963, 1964.
- LAGRANGE, Maurice : *L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*. Revue du droit public, 1958, pp. 842-865.
- LAGRANGE, Maurice : *Le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*. Droit social, n° 1, 1961, pp. 1-11.
- LAGRANGE, Maurice : *Contrôle judiciaire des décisions prises par les autorités compétentes en matière de cartels*. Kartelle und Monopole in modernen Recht, Vol. II, 1961, Frankfurt, M. : Institut für ausl. und int. Wirtschaftsrecht, pp. 889-907.
- LAMARQUE, Jean : *Note sous l'arrêt de la Cour du 17 juillet 1963*. Af. 13-63. Recueil Dalloz, 1964, n° 39. II-Jurisprudence, pp. 695-699.
- LAUBADERE, André de : *Contribution à l'étude de l'accès des personnes privées aux juridictions internationales : le recours des entreprises pour détournement de pouvoir contre les mesures générales édictées par la Haute Autorité de la C.E.C.A.* Mélanges Basdevant, Paris : Pédone, 1960, pp. 328-345.
- LYON-CAEN, Gérard : *Note de jurisprudence sous arrêt du 19 mars 1964 (75-63)*. Le Droit Social, 1964, pp. 660-661.

- LYON-CAEN, Gérard : *La jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés en 1964*. Revue trimestrielle de droit européen, 1965, p. 84-94.
- LUCCHINI, Laurent : *Chronique de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Journal du Droit international, 91^e année, 1964, n° 2, pp. 407-412.
- LUDOVICY, J. : *La jurisprudence de la Cour de Justice de la C.E.C.A.* Revue générale de droit international public, 1956, pp. 111-130.
- LUSSAN, Claude : *Chronique de jurisprudence : Cour de Justice des Communautés européenne*. (Texte français-anglais). Note sous les 4 arrêts du 17 juillet 1959, Affaires 20-58, 21-58, 22-58 et 23-58). Journal du droit international, 1960, pp. 550-559.
- MATHIJSEN, P.S.R.F. : *Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*. (Jurisprudentie van het Hof, Delen V en VI, 1958-1961). Overdruk uit « Rechtsgeleerd Magazijn Themis », Jaarg, 1963, Aufl. 3, pp. 280-295.
- MATHIJSEN, P.S.R.F. : *Note sous les arrêts de la Cour des 23 février 1961 (Af. 30-59), 22 mars 1961 (Af. 42 et 49-59), 13 juillet 1961 (Af. 2 et 3-60), 19 décembre 1961 (Af. 7-61)*. Rechtsgeleerd Magazijn Themis 1963, n° 4, pp. 420-429.
- MIGLIAZZA, Alessandro : *L'attività interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità sopranazionali europee*. Comunicazioni e studi, Vol. X, 1958-1959, p. 351-391.
- MONACO, Giovanni : *La giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nell'anno 1957*. Diritto internazionale, Vol. XIII, 1959, pp. 77-94.
- MONACO, Ricardo : *Osservazioni sulla giurisdizione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Anno XIII, 1959, pp. 1413-1435.
- MONACO, Riccardo : *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Rivista di diritto europeo, Anno III, 1963, n° 1, pp. 3-13.
- MONACO, Riccardo : *Les principes d'interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés européennes*. Mélanges Henri Rolin, Pédone, 1964, pp. 217-227.
- NERI, Sergio : *Sulle competenze dell'Alta Autorità della C.E.C.A. riguardo alla pubblicità dei prezzi dei trasporti*. Rivista di diritto internazionale, Vol. XLIV, 1961, Fasc. 1, pp. 87-100.
- NERI, Sergio : *Il ricorso di « legittimità » del privato nei trattati C.E.C.A. e C.E.E.* Rivista di Studi politici internazionali, Anno XXV, 1958, pp. 229-272.
- NERI, Sergio : *Il ricorso dei privati davanti alla Corte di Giustizia della C.E.C.A.* Rivista di studi politici internazionali, Anno XXIII, 1956, pp. 362-398.
- NERI, Sergio : *Un semestre di giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea*. 1° luglio, 21 dicembre 1960. Rivista di studi politici internazionali, Anno XXVIII, n° 2, 1961, pp. 283-304.
- PEPY, André : *L'article 177 du Traité de Rome et les juridictions françaises*. (Compétence préjudicielle de la Cour de Justice des Communautés). Revue critique de droit international privé, T. LII, 1963, n° 3, pp. 475-501.
- PEPY, André : *Essai d'une vue d'ensemble sur l'application de l'article 177 du Traité de Rome*. Recueil Dalloz, 1964, n° 2, chronique-II, pp. 9-12.
- PHILONENKO, Maximilien : *A propos de l'arrêt de la Cour de Justice de la C.E.C.A. du 21 mars 1955*. L'usine nouvelle, n° 17, pp. 65-67.
- REUTER, Paul : *Le recours de la Cour de Justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit*. Mélanges Henri Rolin, Pédone, 1964, pp. 263-283.
- RICHEMONT, Jean de : *Jurisprudence de la Cour des Communautés européennes*. (Ordonnance de référé du 20 octobre 1959.) Le droit européen, n° 16, 1960, pp. 31-34.

- RICHEMONT, Jean de : *La compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes dans les litiges entre particuliers*. Problèmes juridiques pratiques du Marché Commun. Colloque de juristes européens organisé par le Barreau de Lyon les 14 et 15 mai 1962, pp. 132-140.
- RIPHAGEN, W. : *The case Law of the European Coal and Steel Community Court of Justice*. Nederlandse tijdschrift voor internationaal recht, 2^e Jaarg, 1955, pp. 384-408.
- RIVERO, Jean : *La mise en œuvre du recours en annulation devant la Cour de Justice de la C.E.C.A.* Cours de droit administratif comparé. Droit public. Paris : Les cours de droit, 1957-1958, pp. 122-160.
- ROBERT, Jean : *Note à l'arrêt de la Cour du 6 avril 1962*. (Soc. de Geus c. Soc. Robert Bosch et Soc. van Rijn.) Recueil Dalloz, n° 21, 1962, pp. 359-364.
- ROBERT, Jean : *Sur une égalité des droits devant la Communauté économique européenne des ressortissants des Etats membres avec ces états eux-mêmes*. (Note sous l'arrêt de la Cour du 5-2-1963.) Recueil Sirey, 1963, I-Chronique, pp. 29-33.
- ROBERT, Jean : *Note sous l'arrêt de la Cour du 27 mars 1963*. (Af. j. 28, 30-62). Recueil Dalloz 1963, Jurisprudence, pp. 642-643.
- ROBERT, Jean : *Note sous les arrêts de la Cour des 5 et 16 décembre 1963*. (Af. j. 53-63 et 54-63 et Affaire 1-63.) Recueil Dalloz, 1964, n° 11, Jurisprudence, pp. 174-177.
- ROBLLOT, René : *Le contentieux de l'annulation dans les premiers arrêts de la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*. Le Droit social, 1958, pp. 1-8, 72-80.
- ROUSSEAU, Charles : *Note sous l'arrêt de la Cour du 5 février 1963*. (Affaire 26-62). Revue générale de droit international public, 67^e année 1963, n° 2, pp. 421-422.
- RUEFF, Jacques : *Le concept de marché commun selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Festschrift für Otto Riese Karlsruhe : Verlag C.F. Müller, 1964, pp. 99-109.
- SAMKALDEN, J. : *Chronique de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Soucial economische witgering. Europa - Benelux - Nederland, 1960, 1961, 1962, 1964, 1964.
- SIZARET, Louis : *Chronique générale de jurisprudence administrative européenne*. L'actualité juridique, droit administratif, 1962, 1963, 1964.
- STEIN, Eric : *The European Coal and Steel Community : The Beginning of its Judicial Process*. Columbia Law Review, Vol. 55, 1955, pp. 985-999.
- STEINDORFF, Ernst : *Sonderlasten und Subventionen im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. Anmerkung z. d. Urteil des Gerichtshofes der E.G.K.S. vom 23 april 1956, Wirtschaft und Wettbewerb, 7 Jahrgg, 1957, pp. 633-641.
- TEITGEN, Pierre-Henri : *Note sous l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 14 juillet 1961*. Organisation du commerce du charbon dans la C.E.C.A. Principe de la libre circulation dans la C.E.C.A. des produits régulièrement importés des pays tiers, ect. Droit social, n° 11, 1961, pp. 526-531.
- TELCHINI, Italo : *La « faute de service », nel diritto comunitario*. Rivista trimestriale di diritto e procedura civile, Anno XV, n° 1, 1961, pp. 222-224.
- VALENTI, Angelo e Giuseppe SCHIAVONE : *Giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Rivista trimestrale di diritto pubblico, Anno XIII, 1963, n° 4, pp. 1011-1069.
- VALENTINE, D.G. : *The First Judgments of the Court of the European Coal and Steel Community*. The Modern Law Review, Vol. 20, 1957, pp. 596-619.
- VEZZOSO, Giovanni : *Rassegna di giurisprudenza della Corte di Giustizia della C.E.C.A.* Anno IV, 1959, pp. 814-834.
- VEZZOSO, Giovanni : *Rassegna di giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comu-*

nità Europea sul Trattato istitutivo della C.E.C.A. Rivista delle Società, n° 6, 1960, pp. 1140-1161.

VIGNES, Daniel-Henri : *Chronique sur le droit européen. A propos des recours des particuliers contre les décisions communautaires.* Revue de droit international et de droit comparé, 41^e année, 1964, n° 3, pp. 109-121.

WOLTERS, Adrien : *Les recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes.* Revue de droit international et de droit comparé, n° 3, 1960, pp. 165-184.

V. — DOCUMENTS CONSULTÉS

1) DOCUMENTS OFFICIELS PUBLIES PAR LES COMMUNAUTES.

a) — *Traité instituant la C.E.C.A. et conventions annexes, notamment la Convention relative aux dispositions transitoires.*

Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la C.E.C.A.
Règlement de procédure de la Cour de Justice de la C.E.C.A.

— *Traité instituant la C.E.E.*
et conventions annexes.

Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la C.E.E.

— *Traité instituant la C.E.E.A.*
et conventions annexes.

Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la C.E.E.A.

— *Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes.*

— *Règlement de procédure de la Cour de Justice des Communautés européennes.*

b) — *Journal officiel de la C.E.C.A. (jusqu'au 31-12-1957).*

— *Journal officiel des Communautés européennes (à partir du 1^{er}-1-1958).*

— *Rapports généraux annuels présentés par la Haute Autorité de la C.E.C.A. à l'Assemblée commune, puis à l'Assemblée parlementaire européenne.*

— *Rapport généraux annuels présentés par les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. à l'Assemblée parlementaire européenne.*

— *Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice de la C.E.C.A. (Tomes I à IV.)*

— *Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. (Tomes V à XI.)*

— *Conclusions, présentées par MM. les Avocats généraux Rømer, Lagrange et Gand. (Publiées dans les Recueils de Jurisprudence de la Cour.)*

c) — *Publications juridiques concernant l'intégration européenne.* (Bibliographie établie semestriellement par le Service de documentation de la Cour de Justice des Communautés européennes depuis octobre 1962.)

— *Publications de la division « Etudes, informations et documentation » de l'Assemblée commune, puis de l'Assemblée Parlementaire européenne.*
(Voir notamment) :

— *Le Traité C.E.C.A. devant les Parlements nationaux : (Luxembourg, février 1958).*

— *L'application du Traité C.E.C.A. au cours de la période transitoire. (Luxembourg, avril 1958.)*

— *Publications de la Haute Autorité et des Commissions (elles sont très diverses, voir notamment) :*

— *C.E.C.A., 1952-1962. Résultats, limites et perspectives. (Luxembourg, 1963.)*

2) DOCUMENTS OFFICIELS PUBLIES PAR LES ETATS MEMBRES.

a) C.E.C.A.

- *Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la C.E.C.A.* (Ministre des Affaires étrangères, Paris, octobre 1951.)
- *Le Grand Duché de Luxembourg et la C.E.C.A.* (Ministère d'Etat. Service information et presse, octobre 1951.)
- *Entwurf eines Gesetzes über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18 April 1951.* (Begründung des Vertragsverkes, Deutscher Bundestag, 1 Wahlperiode Drucksache, n° 2.401.)

b) Communautés de Rome.

- Assemblée nationale française. Rapport n° 5266, fait au nom du Gouvernement français sur le projet de loi instituant les Traités de Rome (par MM. SAVARY et JULY, 26 juin 1957).
- *Le Grand Duché de Luxembourg et la C.E.E. et la C.E.E.A.* (Ministère d'Etat. Service information et presse, novembre et décembre 1957.)
- *Entwurf eines Gesetzes zu den Vträgen vom 25 März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft.* (Deutscher Bundestag, 2 Wahlperiode, 4 May 1957, Drucksache, n° 3440.)
- Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. Rapport des chefs de délégation aux Ministres des Affaires étrangères (1956).
- *Le dossier de l'Union politique.* Recueil de documents avec une préface de M. Emilio BATTISTA. (Luxembourg. Service des publications des Communautés européennes, janvier 1964.)

3) DOCUMENTS DIVERS.

- *Conseil de l'Europe. Assemblée consultative. Commission juridique. Projet de recommandation sur l'interprétation uniforme des Traités européens,* 22 avril 1960. (Publié par le Service de documentation de la Cour de Justice des Communautés européennes. Doc. n° 3.)
- *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.* (Centre italien d'études juridiques, Milan, Stresa, 1957.)
- Colloque des Facultés de Droit. Lille, juin 1959. *Les problèmes juridiques et économiques du marché commun.* (Librairies techniques, Paris, 1960.)
- *Institut des Relations internationales de Bruxelles. La C.E.C.A.* (Librairie Armand Colin, Paris, 1953.)

Voir aussi :

a) Numéros spéciaux de revues :

- *Revue de droit social.* Numéro spécial sur la C.E.C.A., octobre 1954.
- *Revue d'économie politique.* Numéro spécial sur l'intégration européenne. (Janvier, février 1958.)
- *Chronique de politique étrangère* (Institut Royal des Relations internationales. Bruxelles, mai 1960), « les recours en annulation et en cas de carence dans le droit de la C.E.C.A. à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés », par un groupe d'étude international.

b) *Chroniques*, notamment dans l'annuaire français de droit international, le Journal du droit international (CLUNET), la Revue de droit social, l'Actualité juridique, droit administratif et « Sociaal economische wetgeving - Europa ».
(Voir in études de jurisprudence).

c) *Revue spécialisée* :

— *Revue du marché commun*.

— *Revue trimestrielle de droit européen*.

— *Collection JUPITER*. Recueil pratique du droit des affaires dans les pays du marché commun.

— *Cahiers de droit européen*.

VU,

Nancy, le 6 mars 1963.

Le Président de thèse :

Paul-Marie GAUDEMET.

VU ET APPROUVÉ,

Nancy, le 7 mars 1963.

Le Doyen :

Denis TALLON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Nancy, le 7 mars 1963.

Le Recteur,

Président du Conseil de l'Université :

Paul IMBS.

INDEX DES DISPOSITIONS CITÉES

1) *Traité C.E.C.A.*

Article :	Page :
Préambule	51.
1	51, 160, 303.
2	110, 121, 201, 203, 204, 209, 223, 224, 225, 305, 309, 311 à 316 , 318, 468, 478, 480, 482, 495, 502.
3	51, 110, 121, 194, 201, 203, 204, 209, 213, 265, 305, 309, 311, 316 à 318 , 321, 327, 348, 356, 394, 395, 468, 495.
4	70, 110, 121, 123 à 125 , 158, 160, 167, 201, 203, 204, 209, 220, 305, 309, 311, 322, 394, 431, 468, 475, 476, 479, 495.
5	121, 201, 304, 306, 310, 312, 318 à 320 , 325, 351, 352 à 357 , 373, 468, 501, 502.
6	75, 84, 108, 134 , 135 , 187, 188.
...	
8	115, 123, 135, 194, 508.
9	34, 50.
10	34, 114 , 143.
...	
12	44.
...	
14	28, 69, 106, 153, 154, 165, 475, 500, 502.
15	193, 250, 261, 273, 352, 442, 448 à 452 , 467.
...	
17	193.
...	
20	23, 25.
21	34.
...	
24	23, 53.
...	
26	24.
...	
28	166.
...	
31	24, 41, 83, 129, 135.
32	24, 41, 42.
33	107, 155 à 163 , 225, 230, 234, 245 à 270 , 270, 272, 274 à 280, 352, 361, 369, 382, 404, 508.
34	161, 232, 258, 272, 290 à 291 , 404, 405.
35	225, 270 à 272 , 413.
36	125, 267 à 269, 283, 284 à 287 .
37	57, 161, 208, 223 à 234 , 240, 347, 370, 371.

38	184, 245.
39	165, 285, 475.
40	83, 291 à 292, 294, 404, 413, 418, 420, 421, 431.
41	89 à 91.
42	107, 289, 290.
43	67, 90.
44	52, 108, 283.
...	
47	193, 332, 333, 337, 341 à 343.
48	248.
49	323.
50	209, 213, 284.
51	37.
...	
53	190 à 197, 227, 375 à 424.
54	267, 284, 322.
...	
56	205 à 214.
57	319, 320, 373, 393.
58	225, 241, 284, 393.
59	284, 373, 374, 376, 380, 393, 395.
60	120, 328 à 372, 495, 497, 502.
61	264, 325, 347, 348 à 357, 366, 371.
...	
63	285, 328.
64	284, 286, 328, 336, 340 à 341.
65	37, 53, 191, 194, 214 à 221, 247, 284, 285, 315, 331, 352, 425 à 468.
66	37, 165, 248, 259, 284, 285, 315, 352, 354, 426, 461, 464.
67	70 à 72, 123 à 125.
68	284.
69	388.
70	69, 152, 162, 310, 313, 314, 469 à 505.
71	108, 131.
72	131.
...	
74	108.
...	
78	185 à 190, 193.
...	
80	52, 54, 248, 252, 285, 291, 401 à 402, 406, 408, 469.
...	
84	105.
...	
86	160, 502.
87	129, 142, 146.
88	46, 68, 69, 125, 174, 150 à 168, 171, 178, 179, 227, 281, 283, 474, 495, 496, 498.
89	46, 128, 130 à 131, 141, 142, 145, 147.
90	285.
91	285.
92	52, 108, 191, 283, 285, 382.
...	
95	57, 87, 135, 138, 201 à 221, 308, 468.
96	199, 200, 203.
...	
99	108, 200.

2) *Traité C.E.E.*

Article :	Page :
1	305.
2	29, 223, 303, 305.
3	305.
...	
8	129, 144, 305.
9	177.
...	
12	95, 96, 177, 178.
...	
24	239.
25	236, 238.
26	236.
...	
31	176.
...	
36	177.
...	
39	177, 178.
...	
46	177, 178.
...	
58	108.
...	
74	470.
75	470.
...	
79	287.
80	482.
...	
85	93, 287, 456.
86	287.
87	287.
...	
89	169.
...	
93	146, 236.
...	
107	169.
108	236.
...	
129	75.
...	
138	34.
...	
155	135, 173.
...	
157	44.
...	
160	44.
...	
164	41, 83.
165	41, 83.
...	
167	42.

169	95, 96, 169 à 178 , 281, 284.
170	95, 96, 129, 141, 145 , 146 , 172, 281, 284.
171	68, 169 à 178 , 284.
172	287, 288.
173	236, 255, 273 à 280 .
174	274.
175	145, 236, 274.
176	274.
177	91 à 101 , 176, 275, 276.
178	293.
179	295 à 297 .
...	
181	107, 289, 290, 296.
182	131, 147.
183	83.
184	113, 268, 275 à 276 .
...	
187	108, 284.
188	41.
189	106, 171, 273, 279.
190	238.
...	
192	108, 284, 288.
...	
210	75, 135.
211	83, 108.
212	73, 113, 295.
...	
215	108, 292, 293.
...	
219	99, 129, 146.
...	
223	146.
224	146.
225	146.
226	172, 235 à 240 .
...	
228	135, 138, 182, 221.
...	
234	108, 132, 177.
235	202 .
236	200 , 201 .
...	
239	105.
...	
246	107, 296.
247	108.
...	

3) *Traité C.E.E.A.*

Article :	Page
1	30.
...	
18	145.
...	
24	235.

25	235.
26	235.
27	235.
...	
38	146.
...	
79	146, 284.
80	284.
81	284.
82	146.
83	284, 288, 289.
...	
92	235.
...	
100	235.
101	136.
...	
105	133.
...	
126	44.
...	
129	44.
...	
136	41, 83.
137	41, 83.
...	
139	42.
...	
141	169 à 178, 281, 284, 289.
142	129, 141, 145, 146.
143	68, 169 à 178, 284, 289.
144	288.
145	289.
146	273 à 280.
147	274.
148	145, 274.
149	274.
150	91 à 101.
151	293.
152	295 à 297.
153	107, 289, 290, 296.
154	131, 147.
155	275 à 276.
156	113.
...	
159	108, 284.
160	41.
161	106, 273.
...	
164	108, 284.
...	
184	75.
185	83, 108.
186	73, 113, 295.
...	
188	292, 293.
...	
192	132.
193	99, 129, 146.
...	

203	202.
204	200, 201.
...	
206	136.
207	105.
...	
214	107, 296.
...	
221	235.
...	
223	235.
224	108.
...	

4) Etude comparée de plusieurs dispositions

Article :	Page :
. 33 (CECA)	
et 35 (CECA)	270 à 272.
. 33 (CECA)	
et 88 (CECA)	155 à 163.
. 33 (CECA)	
et 173 (CEE)	
et 146 (CEE)	274 à 280.
. 33 (CECA)	
et 36 (CECA)	268 à 270.
.....	
. 34 (CECA)	
et 40 (CECA)	290 à 292.
.....	
. 36 (CECA)	
et 184 (CEE)	
et 156 (CEE)	268.
.....	
. 37 (CECA)	
et 58 (CECA)	225.
. 37 (CECA)	
et 226 (CEE)	235 à 237.
.....	
. 12 (CEE)	
et 39 (CEE)	
et 46 (CEE)	177, 178.
.....	
. 169 (CEE)	
et 177 (CEE)	95, 96, 101, 176.
. 169 (CEE)	
et 88 (CECA)	170 à 174.
.....	
. 170 (CEE)	
et 177 (CEE)	95, 96.
.....	
. 173 (CEE)	
et 184 (CEE)	275 à 276.
.....	

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	IX
INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
LE GOUVERNEMENT DE LA CITÉ PAR LES JUGES.....	10
L'APPARITION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.....	17
LA PREMIÈRE ÉTAPE	21
1) Le traité instituant la C.E.C.A.	22
2) Le traité instituant la Communauté Européenne de Défense	25
3) L'avant-projet de traité portant statut de la Communauté Européenne	25
LA DEUXIÈME ÉTAPE	29
Les traités de Rome	29
L'INSTITUTIONNALISATION DU POUVOIR ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS	32
1) Le cadre parlementaire	33
2) Le dualisme de l'exécutif.....	35
3) Le pouvoir judiciaire	36

PARTIE LIMINAIRE

LA COUR DE JUSTICE, JURIDICTION SUPRÊME DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.....	39
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'analyse doctrinale de la Mission de la Cour</i>	49
SECTION 1. — La théorie de la Supranationalité.....	50
§ 1. — La source de la supranationalité réside en un transfert de compétences étatiques.....	51
§ 2. — L'originalité de la Communauté supranationale s'affirme par rapport aux organisations internationales « classiques ».....	52

I. — Les Institutions	53
II. — L'applicabilité des traités aux individus	54
§ 3. — La supranationalité définit un nouveau type d'organisation humaine	55
§ 4. — La supranationalité caractérise la mission de la Cour	57
SECTION 2. — La critique doctrinale de la théorie de la supranationalité ..	58
SECTION 3. — Une incertitude fondamentale et tenace.....	61
CHAPITRE II. — <i>L'analyse jurisprudentielle de la Mission de la Cour</i>	65
SECTION 1. — Les caractères et les limites des compétences communautaires.....	66
§ 1. — Le principe de la séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des États membres	67
§ 2. — La délimitation de la sphère des compétences communautaires	68
§ 3. — La nature exclusive des compétences communautaires trouve sa source dans les abandons de souveraineté consentis par les États	72
SECTION 2. — Le principe de l'unité fonctionnelle des trois communautés	74
I. — L'affirmation du principe dans l'arrêt du 15 juillet 1960.....	75
II. — L'illustration du principe par les conclusions de l'avocat général.....	75
III. — La portée du principe	76
CONCLUSION DE LA PARTIE LIMINAIRE.....	77

PREMIÈRE PARTIE

LES FONCTIONS DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.....	81
--	----

TITRE 1

LA MISSION GÉNÉRALE DE LA COUR ; L'INTERPRÉTATION DES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES .	85
--	----

CHAPITRE 1. — <i>L'étendue de la mission de la Cour</i>	87
---	----

SECTION 1. — La compétence préjudicielle de la Cour dans la C.E.C.A.	89
---	----

SECTION 2. — La compétence préjudicielle de la Cour dans la C.E.E. et la C.E.E.A.	91
--	----

§ 1. — La saisine de la Cour de justice sur le fondement de l'article 177 du traité instituant la C.E.E.	92
---	----

§ 2. — L'autorité de la décision d'interprétation de la Cour de Justice....	96
---	----

CHAPITRE II. — <i>Les Sources du droit dans les Communautés</i>	103
---	-----

SECTION 1. — Les sources directes du droit communautaire.....	105
---	-----

1 ^o Les traités	105
----------------------------------	-----

2° Les actes pris par les institutions communautaires en vertu des traités	106
3° Les conventions conclues dans le cadre des traités	106
4° Les recours au droit international et au droit interne expressément prévus par les traités	107
SECTION 2. — La jurisprudence, source du droit communautaire	109
1° L'interprétation jurisprudentielle des traités à l'aide de leurs travaux préparatoires	111
2° L'interprétation jurisprudentielle de l'un des traités à l'aide des autres traités instituant les communautés européennes	112
3° L'élargissement jurisprudentiel du recours au droit international ..	113
4° L'élargissement jurisprudentiel du recours au droit interne des États membres	115
5° Le recours jurisprudentiel aux principes généraux du droit....	115
6° La consécration jurisprudentielle de la coutume.....	116
CHAPITRE III. — <i>La méthode d'interprétation des traités</i>	119
1° La portée de l'interprétation littérale des dispositions des traités.....	122
2° La recherche de la volonté commune des Hautes Parties contractantes	122
3° La recherche de la « ratio legis » des traités	123
4° L'interprétation indirecte et « a contrario »	124
5° L'interprétation restrictive de certaines dispositions des traités.....	125
TITRE 2	
LES FONCTIONS INTERNATIONALES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	127
I — Le principe de la compétence de la Cour pour connaître des litiges entre États membres des Communautés	128
II — Les autres modes de règlement des différends interétatiques.....	130
1° Le règlement des différends entre États membres « en connexité » avec l'objet des traités	130
2° Le règlement des différends entre États membres et États tiers au sujet de l'application des traités	131
III — L'intervention des Communautés dans le règlement d'un différend soumis à la Cour Internationale de Justice	133
IV — Les Communautés Européennes ne peuvent pas elles-mêmes se présenter devant la Cour Internationale de Justice pour le règlement d'un différend	136
CHAPITRE I. — <i>Le règlement des différends entre États membres</i>	141
SECTION I. — Les différends entre États membres relatifs à l'application du traité instituant la C.E.C.A.	141
SECTION 2. — Les différends entre États membres relatifs à l'application des traités de Rome.....	144

§ 1. — La procédure de droit commun	145
§ 2. — La saisine directe de la Cour par les États membres	146
§ 3. — Les différends entre États membres « en connexité avec l'objet » des traités	147
CHAPITRE 2. — L'engagement de sanctions contre les États	149
SECTION 1. — L'engagement des sanctions contre les États membres de la C.E.C.A.	150
§ 1. — La décision de la Haute Autorité	151
I. — La nature juridique de la « décision motivée » de la Haute Auto- rité.....	151
II. — Les exigences de forme dans la mise en application de l'article 88, alinéa 1.....	154
III. — La procédure de l'article 88, alinéa 1 ouvre un droit de recours aux États membres ou aux entreprises sur la base de l'article 33 ou de l'article 35 du traité	155
1 ^o Le premier recours de l'entreprise néerlandaise (17-57)	156
2 ^o Le second recours de l'entreprise néerlandaise (30-59)	157
3 ^o Les conséquences de l'arrêt de la Cour annulant le refus de la Haute Autorité « de constater le manquement d'un gouvernement » à une de ses obligations	158
§ 2. — Le recours de l'État destinataire de la « décision motivée » devant la Cour de Justice	161
§ 3. — L'application des sanctions contre les États.....	166
I. — Les conditions dans lesquelles peuvent intervenir les sanctions dirigées contre l'État	166
II. — Le recours de l'État contre les sanctions prises à son égard	167
III. — Les divers types de sanctions.....	167
SECTION 2. — L'engagement des sanctions contre les États membres de la C.E.E. et de la C.E.E.A.	169
§ 1. — L'avis motivé de la Commission.....	170
§ 2. — Le recours devant la Cour de Justice	171
I. — La saisine de la Cour de Justice	172
II. — La nature juridique du recours	173
III. — L'objet du recours	174
§ 3. — L'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice	176

TITRE 3

LES FONCTIONS CONSTITUTIONNELLES DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES..... 181

CHAPITRE 1. — L'équilibre des pouvoirs dans les Communautés Européennes 183

SECTION 1. — L'autonomie des institutions de la C.E.C.A. et ses limites 185

§ 1. — L'autonomie de l'Assemblée commune et ses limites 187

I. — La thèse de l'Assemblée commune

II. — L'arrêt de la Cour du 12 juillet 1957

§ 2. — L'étendue des pouvoirs de la Commission des Présidents 189

SECTION 2. — La délégation de pouvoir	190
§ 1. — La décision de la Haute Autorité n° 14-55 est génératrice d'une véritable délégation de pouvoir	192
§ 2. — Les modalités de la décision de la Haute Autorité n° 14-55	193
§ 3. — Le principe de la délégation de pouvoir, — son étendue	194
CHAPITRE II. — La révision des traités	199
I — La procédure de révision générale des traités	199
1° La procédure de révision du traité instituant la C.E.C.A.	199
2° La procédure de révision générale des traités de Rome	200
II — Les exceptions apportées à la procédure de droit commun par les trois traités	201
1° L'article 95, alinéa 1 du traité instituant la C.E.C.A.	201
2° Les articles 235 et 203 des traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A.	202
III — La procédure de révision partielle du traité instituant la C.E.C.A.	202
SECTION 1. — La procédure de « petite révision » du traité de la C.E.C.A.	203
1° L'initiative du projet de révision	204
2° Le projet est soumis à l'avis de la Cour	204
3° Le projet est ensuite transmis à l'Assemblée	204
SECTION 2. — La révision de l'article 56 du traité instituant la C.E.C.A.	205
§ 1. — Le premier avis de la Cour de Justice (17 décembre 1959)	207
1 ^{er} POINT : Les modalités d'exercice des pouvoirs existants de la Haute Autorité peuvent être modifiées par la procédure de l'article 95	207
2 ^e POINT : En l'espèce, une telle adaptation des pouvoirs de la Haute Autorité est-elle justifiée ?	207
3 ^e POINT : Le projet de révision est-il conforme aux exigences de l'article 95, 3 ^o et 4 ^o ?	208
§ 2. — Le second avis de la Cour de Justice (4 mars 1960)	210
1° La nouvelle demande d'avis	210
2° L'avis de la Cour	212
SECTION 3. — Le projet de révision de l'article 65	214
§ 1. — Le projet d'article 65 nouveau	216
§ 2. — L'avis de la Cour de Justice (13 décembre 1961)	216
1 ^{er} POINT : L'existence d'un changement profond des conditions économiques	217
2 ^e POINT : L'autorisation de nouveaux types d'ententes par la Haute Autorité	218
3 ^e POINT : La dérogation aux dispositions de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, c	219
CHAPITRE III : « Les pouvoirs de crise » de la Cour de Justice	223
SECTION 1. — L'arbitrage entre les intérêts communautaires et les intérêts fondamentaux des États membres de la C.E.C.A.	224

§ 1. — La décision de la Haute Autorité : les pouvoirs attribués à l'exécutif communautaire par l'article 37	225
§ 2. — Le recours de l'article 37	228
I. — La qualité nécessaire pour intenter le recours de l'article 37	228
II. — Les pouvoirs attribués à la Cour par l'article 37	231
1 ^o Le pouvoir de contrôle de la Cour	231
2 ^o Les pouvoirs exceptionnels de la Cour	231
III. — La nature juridique du recours de l'article 37	233
SECTION 2. — Les clauses de sauvegarde dans la C.E.E.	235
§ 1. — L'adoption des mesures de sauvegarde	235
§ 2. — Les recours devant la Cour de Justice	236
I. — Le respect des formes et des procédures prévues par le traité s'impose ici très rigoureusement	237
II. — L'étendue du contrôle de la Cour	239

TITRE 4

LES FONCTIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	243
CHAPITRE I. — <i>Le recours en annulation dans la C.E.C.A.</i>	245
SECTION 1. — Le recours contre l'action de la Haute Autorité	246
§ 1. — L'ouverture du prétoire de la Cour aux entreprises	248
I. — La notion de « décision individuelle concernant une entreprise »	249
1 ^o La distinction entre décision générale et décision individuelle	250
2 ^o L'intérêt pour agir des entreprises ;	253
II. — Les moyens susceptibles d'être invoqués par une entreprise à l'appui d'un recours contre une décision générale	255
1 ^o Le détournement de pouvoir, condition de recevabilité des recours formés par les entreprises contre les décisions générales	255
2 ^o Les entreprises peuvent-elles invoquer d'autres moyens que le détournement de pouvoir à l'appui d'un recours contre une décision générale ?	257
§ 2. — L'étendue des pouvoirs du juge de l'annulation	258
I. — Le contrôle de la légalité dans l'hypothèse normale	259
1 ^o La violation des formes substantielles	260
2 ^o La violation du traité et de toute règle de droit relative à son application	261
II. — L'extension des pouvoirs du juge de l'annulation	262
1 ^o La portée du contrôle jurisprudentiel des faits et circonstances économiques	263
2 ^o La conception jurisprudentielle de la méconnaissance patente des dispositions du traité et du détournement de pouvoir	265
a) La notion de méconnaissance « patente » du traité	265
b) La notion de détournement de pouvoir	266
§ 3. — L'exception d'illégalité	267

I. — La recevabilité de l'exception d'illégalité à l'appui du recours en annulation.....	268
II. — Le jeu de l'exception d'illégalité.....	269
SECTION 2. — Le recours contre l'inaction de la Haute Autorité	270
CHAPITRE II. — <i>Le recours en annulation dans les Communautés de Rome</i>	273
I. — L'annulation des actes des Conseils.....	274
II. — L'étendue des pouvoirs de contrôle de la Cour.....	275
III. — L'exception d'illégalité	275
IV. — L'ouverture du prétoire de la Cour aux personnes privées	276
CHAPITRE III. — <i>Les recours de pleine juridiction</i>	281
SECTION 1. — Les recours contre les sanctions	282
§ 1. — Les recours contre les sanctions dans la C.E.C.A.	284
§ 2. — Les recours contre les sanctions dans la C.E.E.	287
§ 3. — Les recours contre les sanctions dans la C.E.E.A.	288
SECTION 2. — La responsabilité des communautés.....	289
§ 1. — La responsabilité contractuelle des communautés	289
§ 2. — La responsabilité non contractuelle des communautés	290
I. — La responsabilité non contractuelle de la C.E.C.A.	290
II. — La responsabilité non contractuelle de la C.E.E. de la C.E.E.A.	292
SECTION III. — Les recours ouverts aux agents des communautés	293
§ 1. — Les recours ouverts aux agents de la C.E.C.A.	293
§ 2. — Les recours ouverts aux agents de la C.E.E. et de la C.E.E.A.	295
§ 3. — Les recours ouverts aux agents des institutions communes aux trois communautés	297
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	299

DEUXIÈME PARTIE

<i>LA POLITIQUE JURISPRUDENTIELLE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES</i>	301
---	-----

TITRE LIMINAIRE

<i>Les principes fondamentaux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier</i> ...	309
I. — La concurrence, exigence fondamentale du traité.....	311
II. — La poursuite des objectifs généraux de la Communauté.....	316
III. — La hiérarchie des interventions de la Haute Autorité	319

TITRE I

<i>LA FORMATION DU PRIX SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER</i>	325
---	-----

CHAPITRE I. — <i>La formation du prix de l'acier sur le marché commun</i>	327
SECTION 1. — Le régime de publicité des prix de l'acier défini par la Haute Autorité	328
§ 1. — L'application des décisions n° 30 et 31-53 et l'échec de la Haute Autorité	329
§ 2. — Le nouveau régime de publicité des prix sur le marché de l'acier	331
SECTION 2. — Les recours intentés devant la Cour	332
SECTION 3. — Les arrêts de la Cour de Justice	335
CHAPITRE II. — <i>La formation du prix du charbon sur le marché commun</i>	345
SECTION 1. — La politique de prix de la Haute Autorité sur le marché commun du charbon	348
§ 1. — Les décisions de la Haute Autorité	349
§ 2. — Les contestations de la politique de prix de la Haute Autorité	350
§ 3. — L'arrêt du 21 mars 1955	353
SECTION 2. — La politique de la Haute Autorité sur le marché belge du charbon	357
§ 1. — Les décisions de la Haute Autorité	359
§ 2. — Les arrêts de la Cour	361
I. — La politique de fixation autoritaire du prix sur le marché belge du charbon	362
1° La Haute Autorité avait-elle le pouvoir d'établir le barème des prix des entreprises charbonnières belges et de fixer ceux-ci à un niveau plus bas ?	363
2° En fixant des prix en baisse, la Haute Autorité s'est-elle laissée guider par d'autres buts que ceux qu'elle peut légalement poursuivre en usant des pouvoirs qu'elle tient du paragraphe 26 de la Convention ?	367
II. — Le nouveau régime de la péréquation	368

TITRE 2

LES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION DES FERRAILLES IMPORTÉES.	373
CHAPITRE I. — <i>Le contrôle des structures du mécanisme de péréquation</i>	379
SECTION 1. — Les arrêts « Meroni » du 13 juin 1958	381
SECTION 2. — La réforme des structures du mécanisme de péréquation	385
§ 1. — La décision de la Haute Autorité	386
§ 2. — Les nouveaux recours en annulation	386
CHAPITRE II. — <i>Le contrôle des modalités de la péréquation des ferrailles</i>	389
SECTION 1. — Le principe d'une contribution de péréquation à taux complémentaire	391
SECTION 2. — L'exonération des « ressources propres » en ferraille des entreprises	396

§ 1. — L'interdiction de toute exonération des ferrailles de groupe	399
I. — Le critère de l'entreprise	401
II. — Le refus de toute assimilation des ferrailles de groupe aux ressources propres de l'entreprise.....	402
§ 2. — La condamnation des exonérations fondées sur le critère de l'intégration locale	404
SECTION 3. — Les autres modalités d'application du mécanisme de péréquation	408
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle des fraudes</i>	417

TITRE 3

LE CONTROLE DES ENTENTES SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER	425
--	-----

CHAPITRE I. — <i>L'autorisation des comptoirs de vente du charbon de la Rhur</i>	435
--	-----

SECTION 1. — Le recours du comptoir « Geitling »	437
--	-----

1° La clause litigieuse a-t-elle pour effet de « restreindre la concurrence », au sens de l'article 65, paragraphe 1 ?	438
--	-----

2° Restreignant la concurrence, la clause litigieuse est-elle susceptible d'être autorisée, en vertu de l'article 65, paragraphe 2 ?	439
--	-----

SECTION 2. — Le recours du négociant	440
--	-----

CHAPITRE II. — <i>La prorogation des accords de cartel conclus entre les producteurs de charbon du bassin de la Rhur</i>	445
--	-----

CHAPITRE III. — <i>Le refus d'autoriser un cartel unique dans le bassin de la Rhur</i>	453
--	-----

SECTION 1. — La création d'un comptoir de vente unique donnerait-elle aux charbonnages de la Ruhr le « pouvoir de déterminer les prix » ?	455
---	-----

§ 1. — La concurrence ôterait-elle à un cartel unique tout « pouvoir de déterminer les prix »	457
---	-----

I. — La concurrence des autres entreprises de la communauté	458
---	-----

II. — La concurrence du charbon importé des pays tiers.....	458
---	-----

III. — La concurrence d'un produit de substitution, le fuel	459
---	-----

§ 2. — Les structures du marché de l'énergie	460
--	-----

SECTION 2. — Le « pouvoir de déterminer les prix » du cartel unique s'appliquerait-il à une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun ?	463
--	-----

TITRE 4

LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS SUR LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER	469
--	-----

CHAPITRE I. — <i>La suppression progressive des tarifs de soutien</i>	473
---	-----

SECTION 1. — Les affaires allemandes	474
--	-----

§ 1. — La portée du principe de non-discrimination	475
§ 2. — La définition des « mesures tarifaires spéciales » soumises à autorisation	477
§ 3. — L'interdiction d'une politique de soutien des transports	478
SECTION 2. — Les affaires françaises	481
CHAPITRE II. — <i>L'admission des « tarifs de concurrence »</i>	485
CHAPITRE III. — <i>La transparence du marché des transports</i>	493
SECTION 1. — La Haute Autorité ne peut imposer la transparence du marché des transports par la voie réglementaire	494
SECTION 2. — La Haute Autorité doit imposer la transparence du marché des transports par la voie de recommandations adressées aux États membres	499
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	507
CONCLUSION GÉNÉRALE	511
BIBLIOGRAPHIE	515
INDEX	529
TABLE DES MATIÈRES	000

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS — N° 1069
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 1966

Printed
in France

IMPRIMERIE HÉRISSEY
EVREUX
N° 3369

